ESCUELA DE DOCTORADO
INTERNACIONAL DE LA USC

Ana María
Pérez Cavolo

Tesis doctoral

La gestión integrada de las fronteras marítimas exteriores de la UE: La Guardia Europea de Fronteras y Costas y su implantación en España

Santiago de Compostela, 2024

Programa de doctorado en Marketing Político, Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas

ESCOLA DE DOUTORAMENTO
INTERNACIONAL DA USC

TESIS DOCTORAL

LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES DE LA UE: LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS Y SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA

Ana María Pérez Cavolo

Director: Rafael García Pérez

Tutor: Ramón Maiz Suárez

PROGRAMA DE DOCTORADO EN MARKETING POLÍTICO, ACTORES E INSTITUCIÓNS NAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

SANTIAGO DE COMPOSTELA

A Michel, por el apoyo incondicional y la paciencia
A mis abuelos, por guiarme en mi camino vital
A Lion y Bob, por acompañarme siempre

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación ha sido una experiencia de aprendizaje transformadora que no hubiese sido posible sin el apoyo e inspiración de muchas personas cuya generosidad deseo reconocer. En primer lugar, agradezco la dedicación y vocación de mi director, el Dr. Rafael García Pérez, por ser mi *Virgilio* durante el largo y arduo peregrinaje que ha supuesto la elaboración de esta tesis. Su paciencia infinita, apoyo continuo, consejo sabio ante las dificultades e inspiración académica guiaron mi camino para que este trabajo llegara a buen puerto, confirmando como acertada mi decisión de que solo bajo su dirección emprendería la difícil tarea que supone la redacción de una tesis doctoral.

En segundo lugar, quiero expresar mi agradecimiento a la profesora Alessandra Lang por acogerme como tutora durante mi estancia doctoral en la Università degli Studi di Milano (Italia). Su asesoramiento fue fundamental para que los objetivos de la estancia fueran alcanzados y su apoyo resultó indispensable para poder presentar los resultados parciales de este trabajo ante un foro internacional de académicos especializados y obtener la mención de Doctorado Internacional.

Al Grupo de Estudios Internacionales de la Universidade de Santiago de Compostela por vincular esta tesis al proyecto «España ante los nuevos retos de la seguridad marítima: Instrumentos y estrategias en el marco internacional, europeo y peninsular». A los miembros del tribunal y expertos que amablemente mostraron su disposición para evaluar este trabajo.

Asimismo, quiero manifestar mi gratitud al personal administrativo del departamento de Ciencia Política y Sociología por su diligente trabajo en posibilitar que se cumplieran los trámites administrativos. A su vez, una parte primordial de esta investigación no hubiese sido posible sin la disposición mostrada por los responsables y el personal del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), a los que agradezco su amabilidad.

A mi esposo. Gracias por actuar como la voz de mi conciencia cuando la mía estaba apagada; por motivarme cuando no me quedaban fuerzas y por consolarme cuando lo necesitaba. Sin su paciencia, sacrificio, ayuda, consejo, compromiso, inteligencia y cuidado nada sería posible.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

RESUMEN

La *crisis de los refugiados* de 2015 supuso un punto de inflexión para el proceso de integración de la política fronteriza en la Unión Europea con consecuencias que, lejos de quedar en el pasado, llegan hasta nuestros días casi una década después. Esta crisis migratoria puso en peligro, por primera vez en cuarenta años, el Espacio Schengen y con él a la propia razón de ser del proyecto comunitario. Esto hizo que ganara urgencia la necesidad de avanzar en la ruta institucional supranacional de la gestión de las fronteras iniciada a principios de siglo, aumentando las competencias de la Unión en este ámbito a través de la refundación y de la ampliación del mandato –y los recursos– de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Creada en 2004 con el objetivo principal de apoyar a los Estados miembros en la coordinación de las actividades operativas en las fronteras exteriores, en la actualidad las funciones y competencias de esta agencia descentralizada superan, con mucho, el objetivo inicial con la que fue creada, convirtiéndose en el principal agente supranacionalizador de este ámbito político. Este trabajo de investigación pretender realizar un análisis multidimensional y detallado del proceso de supranacionalización del control fronterizo que ha supuesto el desarrollo institucional y operativo de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE a través de Frontex, confrontándolo con su aplicación en España, que es uno de los Estados miembros estratégicos para el correcto funcionamiento de esta gestión fronteriza común. Basándonos en los postulados de la teoría de la gobernanza supranacional y utilizando las herramientas metodológicas del estudio de caso descriptivo, el objetivo principal es ampliar la comprensión actual de cómo se ha llevado a cabo este proceso de institucionalización en la política fronteriza, analizando cuáles son sus pilares, el modelo institucional, el sistema competencial, el funcionamiento operativo, las repercusiones que ha tenido para los Estados miembros respecto al ejercicio de control soberano sobre sus fronteras y sus principales limitaciones. La finalidad es arrojar luz sobre si en la fase actual en la que se encuentra el proceso de supranacionalización de la gestión fronteriza se da una respuesta eficaz a las necesidades y amenazas a las que se enfrenta el control de las fronteras exteriores para garantizar la supervivencia del Espacio Schengen.

Palabras clave: Frontex / fronteras exteriores / gobernanza supranacional / gestión fronteriza de la UE / España

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ABSTRACT

The *refugee crisis* of 2015 was a turning point for the process of European integration of border policy, with consequences that, far from being in the past, are still being felt almost a decade later. This migratory crisis endangered, for the first time in forty years, the Schengen Area and with it the very raison d'être of the community project. This increased the urgency of the need to move forward on the supranational institutional path of border management initiated at the beginning of the century, increasing the Union's competences in this area through the re-founding and extension of the mandate – and resources – of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex). Created in 2004 with the main objective of supporting Member States in the coordination of operational activities at the external borders, the functions and powers of this decentralised agency now far exceed the initial objective for which it was created, becoming the main supranationalism agent in this policy area. This research work aims to carry out a multidimensional and detailed analysis of the process of supranationalism of border control that has led to the institutional and operational development of the integrated management of the EU's external borders through Frontex, comparing it with its application in Spain, which is one of the strategic Member States for the proper functioning of this common border management. Based on the postulates of supranational governance theory and using the methodological tools of the descriptive case study, the main objective is to broaden the current understanding of how this process of institutionalization has been carried out in border policy, analysing what are its pillars, the institutional model, the competency system, the operational functioning, the impact it has had on Member States in terms of exercising sovereign control over their borders and its main limitations. The purpose is to shed light on whether the current phase of the process of supranationalism of border management provides an effective response to the needs and threats faced by external border control in order to ensure the survival of the Schengen Area.

Keywords: Frontex / external borders / supranational governance / EU border management / Spain

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMO

A crise dos refuxiados de 2015 supuxo un punto de inflexión para o proceso de integración da política fronteiriza na Unión Europea con consecuencias que, lonxe de quedar no pasado, chegan ata os nosos días case unha década despois. Esta crise migratoria puxo en perigo, por primeira vez en corenta anos, o Espazo Schengen e, con el, á propia razón de ser do proxecto comunitario. Isto fixo que gañase urxencia a necesidade de avanzar na ruta institucional supranacional da xestión das fronteiras iniciada a principios de século, aumentando as competencias da Unión neste ámbito a través da refundación e da ampliación do mandato –e os recursos– da Axencia Europea da Garda de Fronteiras e Costas (Frontex). Creada en 2004 co obxectivo principal de apoiar aos Estados membros na coordinación das actividades operativas nas fronteiras exteriores, na actualidade as funcións e competencias desta axencia descentralizada superan, con moito, o obxectivo inicial coa que foi creada, converténdose no principal axente supranacionalizador deste ámbito político. Este traballo de investigación pretender realizar unha análise multidimensional e detallada do proceso de supranacionalización do control fronteirizo que supuxo o desenvolvemento institucional e operativo da xestión integrada das fronteiras exteriores da UE a través de Frontex, confrontándoo coa súa aplicación en España, que é un dos Estados membros estratéxicos para o correcto funcionamento desta xestión fronteiriza común. Baseándonos nos postulados da teoría da gobernanza supranacional e utilizando as ferramentas metodolóxicas do estudo de caso descritivo, o obxectivo principal é ampliar a comprensión actual de como se levou a cabo este proceso de institucionalización na política fronteiriza, analizando cales son os seus piares, o modelo institucional, o sistema competencial, o funcionamento operativo, as repercusións que teñe para os Estados membros respecto ao exercicio de control soberano sobre as súas fronteiras e as súas principais limitacións. A finalidade é lanzar luz sobre se na fase actual na que se atopa o proceso de supranacionalización da xestión fronteiriza dáse unha resposta eficaz ás necesidades e ameazas ás que se enfronta o control das fronteiras exteriores para garantir a supervivencia do Espazo Schengen.

Palabras clave: Frontex / fronteiras exteriores / gobernanza supranacional / xestión fronteiriza da UE / España

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **1**

1. Pertinencia del objeto de estudio 4
2. Estado de la cuestión 5
3. Objetivos e Hipótesis 13
4. Marco teórico 17
5. Metodología 24
6. Estructura de la tesis 28

CAPÍTULO I: LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE **31**

1. El modelo europeo de fronteras 33
1.1 Fronteras funcionales 35
1.2 Responsabilidad compartida 38
1.3 Control deslocalizado 39
2. Construcción conceptual de la gestión integrada de fronteras 43
2.1 Dimensiones del concepto de gestión integrada de fronteras 43
2.2 Un marco conceptual europeo para la gestión de fronteras de la UE 45
2.2.1 Origen 45
2.2.2 Evolución 49
3. Fundamentos jurídicos 54
3.1 La gestión integrada de las fronteras en el TFUE 54
3.2 Competencias 55
3.3 Desarrollo legislativo y técnico 61
3.3.1 Control de fronteras 63
3.3.2 Visados 71
3.3.3 Asilo y Retorno 74
3.4 Gobernanza 77
4. Ciclo estratégico 81
4.1 Política estratégica plurianual 81
4.2 Estrategia técnica y operativa 82
4.3 Estrategias nacionales 83
5. Evaluación y resultados de la aplicación 86

CAPÍTULO II: LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS: MODELO INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA Y CAPACIDADES **94**

1. La creación de Frontex 95
1.1 Primeras propuestas 95
1.2 Agencia descentralizada 99
1.3 Equilibrio de poderes 103
1.4 Regulación en red 107
2. Estructura organizativa y de gestión 109
2.1 Consejo de Administración 113

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.2 Director ejecutivo 118
2.3 Directores ejecutivos adjuntos 124
2.4 Divisiones y Oficiales independientes 125
3. Financiación y capacidades 128
3.1 Marco financiero 128
3.2 Recursos humanos 133
3.2.1 Cuerpo permanente 138
3.2.1.1 Categorías 139
3.2.1.2 Perfiles 147
3.3 Contingente de equipos técnicos 149

CAPÍTULO III: COMPETENCIAS, RESPONSABILIDAD Y CONTROL DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS 158

1. Funciones y competencias 159
1.1 Evolución del mandato de Frontex 159
1.2 Ámbitos de funcionamiento y tareas 166
2. Competencias ejecutivas 168
2.1 Competencias ejecutivas del cuerpo permanente 170
2.2 Limitaciones 172
2.2.1 Autorización nacional 172
2.2.2 *Doctrina Meroni* 174
3. Control y rendición de cuentas 177
3.1 Régimen de rendición de cuentas 179
3.1.1 Gerencial 180
3.1.2 Política 182
3.1.3 Financiera 185
3.1.4 Judicial 186
3.2 Control interno 191
3.2.1 Códigos de conducta 191
3.2.2 Estrategia de derechos fundamentales 194
3.2.3 Foro Consultivo 195
3.2.4 Agente de derechos fundamentales 197
3.2.5 Sistema de reporte de incidentes graves 199
3.2.6 Mecanismo de denuncia 202

CAPÍTULO IV: FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS 209

1. Inteligencia y Supervisión 210
1.1 Vigilancia fronteriza e intercambio de información: Eurosur 212
1.1.1 Conocimiento de la situación 215
1.1.2 Capacidad de reacción 218
1.2 Análisis de riesgos 220
1.3 Supervisión de los Estados miembros: evaluación de vulnerabilidad 226
2. Cooperación internacional e institucional 230
2.1 Cooperación con terceros países 231
2.1.1 Estrategia de Cooperación Internacional 234

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.1.2 Cooperación estructurada 236
2.1.3 Asistencia técnica 240
2.2 Cooperación Interagencias 245
2.2.1 Seguridad y migración 246
2.2.2 Funciones de guardacostas 251
3. Operaciones conjuntas 254
3.1 Organización y puesta en marcha 256
3.2 Conceptos operativos y tipos de operaciones 259
3.2.1 Intervenciones fronterizas rápidas 260
3.2.2 Punto Crítico 263
3.2.3 Operaciones Multipropósito 266
4. Retorno de migrantes en situación irregular 273
4.1 Estructura organizativa 274
4.2 Organización de las operaciones 276
4.3 Tipos de operaciones y modos de retorno 278

CAPÍTULO V: EL ROL DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS EN ESPAÑA 284

1. Las fronteras exteriores de la UE en España 285
1.1 Ceuta y Melilla 286
1.2 Fronteras marítimas 290
1.3 Gibraltar 295
2. Los pilares de la gestión fronteriza española 299
2.1 Blindaje de las fronteras 302
2.2 Capacitación y coordinación 306
2.2.1 Autoridades y centros de coordinación para la migración irregular 310
2.2.2 Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima y de Costas 313
2.3 Externalización 315
3. España y Frontex 321
3.1 El peso de España en la Guardia Europea de Fronteras y Costas 322
3.2 El papel de Frontex en el control de las fronteras españolas 326
3.2.1 Actividades operativas multipropósito en la frontera marítima 329
3.2.1.1 *Operación Conjunta Hera* 330
3.2.1.2 *Operación Conjunta Canary Islands* 336
3.2.1.3 *Operación Conjunta Indalo* 340
3.2.1.4 *Operación Conjunta Minerva* 346
3.2.2 El mandato ampliado de Frontex: de la cooperación a la desconfianza 348

CONCLUSIONS 355

ANEXO 366

BIBLIOGRAFÍA 378

USC DE COMPOSTELA

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura II-1: Estructura organizativa de Frontex 111
Figura II- 2: Evolución de la ejecución presupuestaria de Frontex 131
Figura II-3: Categorías de los recursos humanos de Frontex 135
Figura II-4: Recursos humanos de Frontex 137
Figura II-5: Composición del cuerpo permanente de Frontex 139
Figura II-6: Uniforme y escudo del personal estatutario (Categoría 1) del cuerpo permanente de Frontex 140
Figura II- 7: Insignias de Frontex que portan los guardias de las categorías 2 y 3 del cuerpo permanente 141
Figura II- 8: Puestos del cuerpo permanente de Frontex previstos y cubiertos 144
Figura II-9: Previsión del número de agentes del cuerpo permanente de Frontex 146
Figura II-10: Contingente de equipos técnicos de Frontex (2021) 150
Figura II-11: Coches patrullas de Frontex desplegados en Grecia 151
Figura II-12: Contribución de los Estados miembros al Contingente de equipos técnicos de Frontex (2021) 152
Figura II-13: Evolución de la previsión y cobertura del TEP por parte de los Estados miembros 153
Figura II-14: Porcentaje de cobertura de los EEMM al TEP por tipo de equipos 154
Figura IV-1: Marco de intercambio de información de Eurosur 214
Figura IV-2: Importe anual dedicado a las operaciones conjuntas de Frontex (en €) 259
Figura IV-3: Operaciones con la presencia de supervisor de retorno 275
Figura IV-4: Operaciones de retorno coordinadas por Frontex 278
Figura IV-5: Aportaciones de Frontex a las operaciones de retorno (en €) 281
Figura V-1: Inversión española en la gestión de las fronteras exteriores (en €) 301
Figura V-2: Recursos humanos de España en Frontex 324
Figura V-3: Agentes españoles del cuerpo permanente desplegados en 2021 325
Figura V-4: Rutas de origen y tránsito de los flujos migratorios hacia España 327
Figura V-5: Coste de las Operaciones Conjuntas coordinadas por Frontex en España 330
Figura V-6: Coste de las operaciones de Frontex en las fronteras marítimas españolas y gastos subvencionados a España entre 2008 y 2017 (en €) 332

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Figura V-7: Migrantes irregulares llegados a Canarias por vía marítima 334
Figura V-8: Principales nacionalidades de los flujos migratorios a las Islas Canarias entre 2019 y 2022 337
Figura V-9: Número de migrantes irregulares llegados a la Península y Baleares por vía marítima 342
Figura V-10: Principales nacionalidades de los flujos migratorios en el Mediterráneo Occidental entre 2018 y 2022 344

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

TABLA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AD	Administradores
AECP	Agencia Europea de Control de Pesca
AESM	Agencia Europea de Seguridad Marítima
AFIC	Comunidad de Inteligencia África-Frontex
ASGI	*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*
ASOP	Asociación Operativa contra el tráfico ilícito
AST	Asistentes
CATE	Centro de Atención Temporal de Extranjeros
CCBE	Consejo de los Colegios de Abogados de Europa
CCOE	Centro de Coordinación Operativa del Estrecho
CCME	Comisión de las Iglesias para los Migrantes de Europa
CCRC	Centro de Coordinación Regional de Canarias
CCS	Centros de Coordinación de Salvamento
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CECOES	Centro de Coordinación de Emergencias de Canarias
CECORVIGMAR	Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima y de Costas
CED	Centro de Excelencia en la Lucha contra el Fraude de Documentos
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CEPOL	Escuela Europea de Policía

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CEPS	*Centre for European Policy Studies*
CFS	Código de Fronteras Schengen
CIDPM	Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIRAM	*Common Integrated Risk Analysis Model*
CIS	Comunidad de Estados Independientes
CNC	Centro Nacional de Coordinación
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operacional en materia de Seguridad Interior
CRO	Operaciones de Retorno de Recogida
CSF	Centro de Situación de Frontex
CVAM	Metodología Común de Evaluación de Vulnerabilidad
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera
DCAF	*Geneva Centre for Security Sector Governance*
DOCUP	Documento Único de Programación
EASA	Agencia Europea de Seguridad Aérea
EASO	Agencia de Asilo de la Unión Europea
EBCG	European Border and Coast Guard
EB-RAN	Red de Análisis de Riesgo de la Asociación Oriental
ECRet	Centro Europeo para Retornos
ECGFA Net	Red Europea de Academias de Funciones de Guardacostas
ECGFF	Foro Europeo de Funciones de Guardia Costera

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EDF-RAN	Red Europea de Análisis de Riesgo de Fraude de Documentos
EFCGA-Net	Red de cualificaciones de guardacostas
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMPACT	Plataforma Multidisciplinaria Europea contra las Amenazas Criminales
ENA	Expertos Nacionales Adscritos
ENC	Expertos Nacionales en Comisión de servicio
EPN	Red Europea de Patrullas
ESA	Agencia Espacial Europea
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
EURODAC	Sistema Europeo de comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo
EUROFOR	Fuerza Operativa Rápida Europea
EUROJUST	Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal
EUROMARFOR	Fuerza Marítima Europea
EUROPOL	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
EURTF	Grupo Operativo Regional de la UE
EXP-DOC Group	Grupo de Expertos en Control de Documentos
FADO	Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración
FAR	Aplicación para Retorno de Frontex
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FOA	Actividades Operativas Flexibles
FP	*Focal Point*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE
FRAN	Red de Análisis de Riesgo de Frontex
FRESO	Oficiales de escolta y apoyo al retorno
FRO	Agente de Derechos Fundamentales
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
FSI	Fondo de Seguridad Interior
GEFC	Guardia Europea de Fronteras y Costas
ICC	Centro Internacional de Coordinación
ICMPD	*International Centre for Migration Policy Development*
IGFV	Instrumento de Apoyo Financiero de Gestión de las Fronteras y Visados
IOM	Organización Internacional para las Migraciones
IRMA	Aplicación de Gestión Integrada de Retornos
JAD	*Joint Action Days*
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
JO	Operación Conjunta
JORA	*Join Operations Reporting Application*
JRO	Operaciones Conjuntas de Retorno
JRS	Servicio Jesuita a Refugiados de Europa
LIBE	Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
LO	Ley Orgánica
MAFRONT	Mando de Fronteras y Policía Marítima
MARRI	Iniciativa Regional sobre Migración, Asilo y Refugiados Centro Regional en los Balcanes Occidentales
MENA	Medio Oriente y Norte de África

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MMA	Actividades Marítimas Multipropósito
MMTS	Equipos de Apoyo para la Gestión de la Migración
MNITE	Cantidad mínima de equipos técnicos
MOA	Actividades Operativas Multipropósito
NRO	Operaciones Nacionales de Retorno
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMI	Organización Marítima Internacional
OPE	Operación Paso del Estrecho
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PARIS	*Political Anthropological Research for International Sociology*
PAS	Países Asociados Schengen
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PICUM	Plataforma de Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados
RABIT	Equipos de Intervención Rápida
RBI	Intervención Fronteriza Rápida
RCEU	Oficina de la Cruz Roja de la UE
REX	Ejercicio de Intervención Rápida
SASEMAR	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima
SatCen	Centro de Satélites de la UE
SC	*Save the Children*
SCIFA+	Comité Estratégico para Inmigración, Fronteras y Asilo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior

USC DE COMPOSTELA

SES	Sistema de Entradas y Salidas
SEIAV	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
SFE	Servicios de Fusión de Eurosur
SIR	Sistema de Reporte de Incidentes Graves
SIS	Sistema de Información Schengen
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
SOP	Procedimiento Operativo Estándar
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TEP	Contingente de equipos técnicos
TFPUE	Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea
TFA	Evaluación Táctica
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TGUE	Tribunal General de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TU-RAN	Red de Análisis de Riesgo Frontex-Turquía
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
UpM	Unión por el Mediterráneo
VIS	Sistema de Información de Visados
VSM	Mecanismo de Solidaridad Voluntaria
WB-RAN	Red de Análisis de Riesgo de los Balcanes Occidentales

USC DE COMPOSTELA

WCO	Organización Mundial Aduanera
ZEC	Zona de Especial Conservación
ZEE	Zona Económica Exclusiva

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

INTRODUCCIÓN

El Espacio Schengen es la zona de libre circulación de personas más grande del mundo[1] y uno de los logros más importantes del proceso de integración europea junto con el mercado único y el Euro. Su existencia no solo garantiza el correcto funcionamiento del mercado interior, sino que representa «un símbolo de la interconexión de Europa» y del «estilo de vida europeo»[2], de allí que su mantenimiento esté vinculado ineludiblemente a la propia razón de ser de la Unión Europea (UE).

En la última década, sin embargo, este pilar de la construcción europea se ha visto sometido a severas presiones y amenazas que han puesto en peligro su subsistencia. La más importante de ellas fue la *crisis de los refugiados* de 2015[3] que golpeó «sin pudor la línea de flotación del proceso de integración europea»[4], a la que se sumó poco después la escalada de atentados yihadistas en territorio comunitario, comenzando por el de París[5] en noviembre del mismo año. Estas amenazas para la seguridad interna provocaron una restitución inédita de los controles en las fronteras interiores en media docena de Estados miembros[6], limitando así la libertad de circulación de personas.

Fue una situación sin precedentes que puso en alerta a las instituciones comunitarias, a los Estados miembros y también a los académicos especializados en la integración europea, que vieron en peligro la continuidad de Schengen y de la propia UE si no se tomaban acciones

[1] COMISIÓN EUROPEA: *Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente*, COM(2021) 277 final, Bruselas, 2 de junio de 2021, p. 1.
[2] *Ídem*.
[3] Si bien la llegada de los flujos migratorios irregulares al territorio comunitario ha sido una constante desde mediados de la década de 1990 –con algunos momentos más álgidos que otros– la crisis de 2015 provocada por los sucesos de la Primavera Árabe fue inédita. El agravamiento de la situación en Libia y en Siria, así como el incremento de la incidencia del terrorismo yihadista en el Sahel Occidental y en Nigeria (ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2017, p. 34) suscitó que los cruces fronterizos ilegales en 2015 se multiplicaran por siete respecto al año anterior, hasta alcanzar los 1,82 millones. FRONTEX: *Risk Analisys 2016*, Warsaw, March 2016, p. 16.
[4] ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de Frontex*, Documento de Opinión 108/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 5.
[5] Los autores procedían de Bélgica y algunos podrían haber ingresado en la UE como refugiados a través de la ruta de los Balcanes durante la crisis migratoria. GROS, D.: *Can Schengen survive?*, CEPS Commentary, 14 December 2015, p. 1.
[6] OLESTI RAYO, A.: "La crisis migratoria y la reinstauración de los controles de las fronteras interiores en el espacio Schengen", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, nº 1, 2016, p. 245; GUILD, E., *et al*.: *What is happening to the Schengen borders?*, CEPS Paper nº 86, December 2015, pp. 5-8.

inmediatas. Las declaraciones de los líderes europeos en ese momento así lo confirman. El entonces primer ministro francés, Manuel Valls, afirmó que «si Europa no puede proteger sus propias fronteras, es la idea misma de Europa la que podría ponerse en duda»[7] y concluyó: «es Europa la que podría morir, no el espacio Schengen»[8]. En la misma línea se manifestó la entonces canciller alemana, Angela Merkel, al asegurar que «Europa debe defender el Acuerdo de Schengen o correr el riesgo de volver a caer en un nacionalismo separatista. El futuro mismo de Europa está en juego»[9]. Incluso los primeros ministros del Grupo de Visegrado[10] –caracterizados por su euroescepticismo– expresaron su preocupación, declarando que «el funcionamiento adecuado de Schengen y la preservación de la libre circulación no es solo una cuestión divisiva, sino que debe seguir siendo el objetivo clave para todos los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea»[11].

Más allá de los líderes nacionales, el ya expresidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker defendió: «Si el espíritu Schengen abandona nuestros territorios y nuestros corazones, perderemos más que Schengen. Una moneda única no tiene sentido si cae Schengen. Y, por lo tanto, habrá que saber que Schengen no es un concepto neutral, no es un concepto inofensivo, sino que es una de las piezas centrales de la construcción europea»[12].

En vista de la situación, desde todas las instancias se exhortó a reforzar las fronteras exteriores desde el punto de vista institucional para salvar el espacio de libre circulación de personas, aumentando el peso de la Unión en un área eminentemente estatal y en la que los Estados miembros se han mostrado históricamente renuentes a ceder soberanía. No fueron solo voces políticas, sino también las de expertos europeos, las que abogaron por dar un paso más

---

[7] [Traductor del original: if Europe can't protect its own borders, it's the very idea of Europe that could be thrown into doubt] GLAZE, B.: "Europe could be 'doomed' due to influx of desperate migrants from war-torn Syria and Iraq", *Mirror*, 22 January 2016. Disponible en https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/europe-could-doomed-due-influx-7228683 (consultado el 29 de diciembre de 2023).

[8] [Traducción del original: It's Europe that could die, not the Schengen area] *Ídem*.

[9] [Traducción del original: Europe must defend the Schengen Agreement or risk falling back into separate nationalism. The very future of Europe is at stake] ERIKSSON, A.: "Merkel, Renzi agree basics of Africa plan", *EU Observer*, 6 May 2016. Disponible en https://euobserver.com/migration/133354 (consultado el 29 de diciembre de 2023).

[10] República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia.

[11] [Traducción del original: A proper functioning of Schengen and the preservation of free movement is not a divisive issue but must remain the key objective for all Member States and the European Union institutions] Joint Statement of the Visegrad Group Countries, Prague 3 December 2015. Disponible en https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204 (consultado el 29 de diciembre de 2013).

[12] [Traducción del original: Si l'esprit Schengen quitte nos territoires et nos cœurs, nous perdrons plus que Schengen. Une monnaie unique ne fait pas de sens si Schengen tombe. Et donc il faudra savoir que Schengen n'est pas un concept neutre, n'est pas un concept anodin, mais que c'est une des pièces maîtresses de la construction européenne]. COMMISSION EUROPÉENNE: *Discours du Président Juncker à la Session Plénière du Parlement européen sur les attentats de Paris,* Bruxelles, 25 novembre 2015. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_15_6168 (consultado el 29 de diciembre de 2023).

en esta dirección. Al respecto, Daniel Gros, del prestigioso *Centre for European Policy Studies* (CEPS), hacía un paralelismo con la respuesta de la UE durante la crisis financiera de 2008:

> La zona euro sobrevivió a su crisis porque había una institución común que era capaz de actuar, el Banco Central Europeo, y en parte porque los Estados miembros estaban dispuestos a renunciar al control de sus bancos para tener un sistema más estable en general. El espacio Schengen necesita evolucionar en una dirección similar si quiere sobrevivir. […] Los Estados miembros deben darse cuenta de que pueden estar más seguros sin sacrificar la libertad si crean una institución común para proteger las fronteras externas y reforzar el marco existente para la seguridad interna[13].

La puesta en relieve de las amenazas provocadas por coyunturas críticas para profundizar en el proceso de integración europeo no son una novedad. De hecho, Buzan, Wæver y Wilde sostienen que, en el ámbito de la seguridad interior, como en el caso que nos compete, «existe un patrón general (y bastante lógico) en el que el Consejo y la Comisión utilizan la *securitización*[14] más clásica para obtener más poderes, la cooperación policial (incluido el secreto y la vigilancia) y la europeización de competencias»[15]. En este sentido, la crisis de Schengen provocada por la presión migratoria de 2015 hizo que la integración ganara urgencia

[13] [Traducción del original: The euro area did survive its crisis because there was one common institution that was capable of acting, the European Central Bank, and partially because member states were willing to relinquish control over their banks in order to have a more stable system overall. The Schengen area needs to evolve in a similar direction if it is to survive. […] Member states need to realize that they can be more secure without sacrificing liberty if they create a common institution to guard the external borders and reinforce the existing framework for internal security]. GROS: *Can Schengen survive?..., op. cit.,* p. 2.

[14] El término *securitización* se refiere al análisis de la realidad a través del prisma de la seguridad. Esta *securitización* se lleva a cabo en dos fases: una discursiva y otra práctica. La primera ha sido el tema central de estudio de la Escuela de Copenhague. La teoría desarrollada originariamente por Ole Wæver establece que los problemas de seguridad se construyen a través de un proceso discursivo que los dramatiza y los prioriza, haciendo de este problema una amenaza con el objetivo de movilizar la opinión pública y dotar de legitimidad y autoridad a los actores precisos para dar respuesta a esta amenaza. Por su parte, el estudio de esta práctica encaminada a la seguridad, es decir, de las medidas que toman los sujetos (en este caso los Estados o la Unión Europea) a nivel administrativo y burocrático para hacer frente a las amenazas ha sido desarrollado por la Escuela de PARIS. Esta línea de pensamiento aborda la seguridad desde el desarrollo de técnicas de vigilancia de personas que cruzan la frontera como la huella dactilar, el almacenamiento de datos, visas, pasaportes, etc. Es lo que Bigo ha llamado el *Ban-Opticon*, que consiste básicamente en el uso de la tecnología para el control selectivo de ciertos grupos de personas que se consideran una amenaza. En el caso que nos compete, tanto el discurso como la práctica securitizadora en las fronteras exteriores comunitarias han estado ligados, en gran medida, a los flujos migratorios irregulares que llegan a las fronteras exteriores que se consideran una amenaza para la soberanía, la identidad cultural y el orden público, según han estudiado autores como Buzan, Huysmans o Bourbeau. Ver WÆVER, O.: "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, R., (ed): *On Security*, Columbia University, New York, 1995, pp. 47-86; BIGO, D., *et al*.: "What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology", en GHECIU, A., *et al.* (ed): *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford University Press, 2018, pp. 116-130; BIGO, D.: "Frontier controls in the European Union : who is in control?" en BIGO, D., *et al.*: *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, London, Routledge, 2005, pp. 73-74; BUZAN, B., *et al*.: *Security: A New Framework for Analysis,* London, Lynne Rienner Publisher, 1998, p. 22; HUYSMANS, J.: "The European Union and the Securitization of Migrations", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 5, 2000, pp. 756-770; HUYSMANS, J.: "Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues" en MILES, R., *et al*.: *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter Publishers, 1995, pp, 53-72; BOURBEAU, P.: *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, Abingdon, Routledge, 2011.

[15] [Traducción del original: there is a general (and fairly logical) pattern in which the Council and the Commission use more classical securitization to obtain more powers, police cooperation (including secrecy and monitoring), and the Europeanization of competences] BUZAN, *et al*.: *Security: A New Framework..., op. cit.*, p. 185.

«porque su alternativa es un proceso autopropulsado que por definición destruirá a 'Europa' como proyecto y reabrirá la inseguridad previa causada por el equilibrio de poder, el nacionalismo y la guerra. La integración gana una forma gramatical más cercana a la lógica de seguridad. Si 'Europa' existe o no, aparece como una cuestión de 'ser o no ser'»[16]. Por este motivo, no resulta sorprendente que la respuesta comunitaria ante esta situación se enfocara en la profundización del proceso de integración en el ámbito fronterizo a través de su desarrollo institucional supranacional. Precisamente a partir de esta decisión estratégica de dar nuevos pasos en la dinámica institucional de la política fronteriza comunitaria nace el interés por emprender esta investigación reconociendo que ahondar en esta dinámica es esencial para abordar las complejidades actuales de la gestión de fronteras de la UE.

1. PERTINENCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio de esta investigación es la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE a través del funcionamiento de la pieza clave y más reconocida del sistema: la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y el rol que juega en las fronteras exteriores comunitarias en España.

De entre los múltiples enfoques en los que se puede abordar este tema nos parece pertinente centrar esta investigación desde la perspectiva teórica de la institucionalización por varias razones. La primera es que el refuerzo de las capacidades institucionales comunitarias para controlar las fronteras exteriores fue la medida más demandada y visible de la Unión en respuesta a la *crisis de los refugiados*. Ésta dio paso a la refundación de Frontex y la creación, en 2016, de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), a la que siguió, en 2019, la puesta en marcha del primer cuerpo uniformado de la Unión.

La segunda razón es que consideramos que los pasos dados en los últimos años en aras de la integración de la gestión fronteriza para hacer ganar más peso a Frontex en este ámbito es una de las mayores evoluciones del proceso de integración europeo tras la puesta en marcha de la moneda única en 2002. Es algo que adquiere especial relevancia después de varios años en los que se ha puesto en duda la viabilidad de la UE, primero con la crisis financiera de 2008 y después con el Brexit.

[16] [Traductor del original: because its alternative is a self-propelling process that by definition will destroy "Europe" as a project and reopen the previous insecurity caused by balance of power, nationalism, and war. Integration gains a grammatical form closer to security logic. Whether "Europe" exists or not appears as a "to be or not to be" question]. *Ibidem*, p. 187.

La tercera razón es que la implantación de todas estas medidas se ha llevado a cabo paralelamente al desarrollo de esta investigación que empezó en 2018, lo que nos da la ventaja de estudiar un proceso en marcha para aportar un enfoque amplio y completo de un asunto de actualidad. No obstante, al tratarse de un proceso institucional que está en pleno desarrollo, la investigación se ha visto afectada por los vertiginosos cambios ocurridos en los últimos años. Concretamente, en el curso de elaboración de este trabajo se empezó a construir la GEFC con perfiles especializados, además de aplicar las nuevas competencias atribuidas a la Agencia en materia de supervisión, intervención ante situaciones de emergencia previstas en el Reglamento 2016/1624 y la posibilidad de desplegar a agentes europeos en terceros países. Asimismo, tuvo lugar una nueva revisión del mandato de la Agencia en 2019 para poner en marcha el cuerpo permanente con competencias ejecutivas, así como cambios en el organigrama estructural y directivo. A esto se suma la crisis institucional de 2022 por las devoluciones en caliente en la frontera grecoturca que tuvo como resultado una investigación de la OLAF y del Parlamento Europeo que se saldó con la dimisión del director ejecutivo.

En vista de todos estos cambios, nos vimos forzados a adaptar el enfoque y el alcance inicial de la investigación a esta evolución. De esta manera, lo que en un principio se iba a centrar en las consecuencias institucionales derivadas de la crisis migratoria y la *securitización* de las migraciones a través de las competencias de la GEFC, se transformó en un trabajo mucho más amplio. Ahora, se analiza el marco normativo y los medios tecnológicos de la gestión fronteriza y se estudia la construcción y evolución de Frontex, sus nuevas competencias ejecutivas, la creación del cuerpo permanente, el funcionamiento de la Agencia y su rol en uno de los Estados miembros estratégicos para el control fronterizo de la UE como lo es España. Consideramos que esta adaptación a la actualidad del tema ha enriquecido un análisis que ya no es únicamente retrospectivo, sino que nos permite conocer cómo se está llevando a cabo el proceso de institucionalización supranacional y evaluar si las medidas que se han tomado están funcionando de acuerdo con su propósito.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Pese a su incuestionable interés actual, nos encontramos ante un tema que tiene numerosos antecedentes normativos, así como análisis teóricos y prácticos desde múltiples enfoques. Si bien las amenazas a la subsistencia del Espacio Schengen fueron un factor determinante para

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

avanzar en el proceso de integración del sistema fronterizo, en realidad la construcción de este modelo de gestión lleva en marcha casi cuatro décadas, desde la firma del Acuerdo de Schengen en 1985. Desde entonces, los Estados miembros primero y, después, las instituciones comunitarias, han articulado un modelo de fronteras *sui generis* que «ha dado lugar a una revisión del concepto de frontera»[17], que ha sido ampliamente estudiado por la academia. Uno de los enfoques más interesantes desde los que se ha abordado este modelo pone de relieve cómo las fronteras comunitarias han perdido su valor central como elemento divisorio[18] que delimita la soberanía sobre un territorio[19], la creación de identidad nacional y cultural[20] o la defensa militar[21] y se han configurado básicamente desde el enfoque funcional[22] del control de los flujos migratorios que entran en la Unión. Esto no quiere decir que las fronteras entre los Estados miembros (interiores) hayan desaparecido[23], sino que su control se ha trasladado a las fronteras exteriores que hay con terceros países.

Otro aspecto que se ha analizado detenidamente es cómo la construcción de Schengen ha implicado una cesión de soberanía por parte los Estados miembros. Esta cesión debe entenderse «como una pérdida de control legal y real sobre la determinación de la dirección de la política nacional»[24] para conseguir un interés mayor –el mercado común– a través de la armonización del régimen fronterizo, es decir, las reglas para ejercer el control sobre las fronteras estatales y garantizar así la seguridad interior. No obstante, esta cesión de soberanía ha sido solo parcial y se ha configurado a través de un sistema de competencias compartidas en el que la Unión dicta las normas de control y los Estados miembros mantienen la responsabilidad y jurisdicción exclusiva sobre sus fronteras estatales, que con Schengen pasan a ser también comunitarias[25].

---

[17] REMACHA, J.R.: "Las fronteras de la Unión Europea (El papel de las fronteras en el ordenamiento jurídico comunitario), *Anuario de Derecho Europeo*, nº 1, 2001, p. 116.

[18] ZARNOWIECKI, M.: "Borders, their design, and their operation" en MCLINDEN, G., *et al*. (eds): *Border Management Modernization*, Washington D.C, The World Bank, 2011, pp. 38.

[19] RUDOLPH, C.: "Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age", *International Studies Review*, nº 7, 2005, pp. 4-5.

[20] ANDERSON, M., *et al*.: *The Frontiers of the European Union*, Hampshire, Palgrave, 2001, pp. 28-35.

[21] *Ibídem*, pp. 22-25.

[22] [22] DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 6, nº 12, 2002; QUINDIMIL LÓPEZ, J.A.: "La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, enero/abril, 2012, pp. 57-108.

[23] REMACHA: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., p. 112.

[24] Traducción del original: a loss of legal and actual control over the determination of the direction of national policy] HELD, D.: "The Decline of the Nation State" en HALL, S., *et al.* (eds): *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s*, London, Lawrence and Wishart, 1990, p. 407.

[25] MÜLLER-GRAFF, P.C.: "Who Responsability are Frontiers?", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 11-21; COUTTS, S.: "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an Area of Legal Integration", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 7, 2011, pp. 87-107; MONAR, J.: "The Area of Freedom, Security and Justice", en BAST, J*., et al*. (eds): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 551-585; MANGAS MARTÍN, A.: *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiaridad*, ponencia presentada en las Jornadas "El principio de subsidiaridad en la Unión Europea", Parlamento de Navarra, 17 de

Esta armonización se ha llevado a cabo dentro de un marco común, conocido como la gestión integrada de las fronteras exteriores, configurado por distintos instrumentos legales, técnicos e institucionales. La articulación de este marco fronterizo junto con sus distintas herramientas y la tensión entre soberanía estatal y supranacionalización ha recibido una importante atención de los investigadores de la integración europea desde principios de la década del 2000[26]. También Frontex desde su creación ha sido una de las agencias de la UE más estudiada por la academia, además de ser la más seguida a nivel mediático, particularmente en los últimos años.

En general, las investigaciones que hasta el momento se han realizado sobre la Agencia se pueden englobar en cinco grandes ámbitos. El primero es ellos se enfoca en el origen, la posición dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y las características institucionales. Al respecto, se han llevado a cabo importantes trabajos que han logrado explicar las razones que impulsaron la creación de la Agencia y su contexto histórico, así como las dinámicas que influyeron en la configuración institucional y su gobernanza actual, subrayando sobre todo las limitaciones organizacionales y de autonomía[27].

Otro de los temas más abordado por los investigadores es la actividad de Frontex. En este caso encontramos dos vertientes. Por un lado, los estudios sobre la evolución jurídica de las competencias y funciones, así como el cumplimiento de la doctrina de no delegación (*Doctrina Meroni*)[28]. Por otro lado, están los análisis que se enfocan en cómo se trasladan estas

noviembre de 2008; FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: "Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto", *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378; OLESTI RAYO, A.: "La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería", *Revista catalana de dret públic*, nº 40, 2010, pp. 21-52.

[26] HOBBING, P.: *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS Working Document, nº 227, CEPS, August 2005; LAVENEX, S., *et al.*: "EU Boundaries in the making: functionalist versus federalist", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, issue 3, 2021, pp. 427-446; CARRERA, S.: *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document nº 261, CEPS, March 2007.

[27] MONAR, J.: "The European Union's 'Integrated Management' of External Borders", en DEBARDELEBEN, J. (ed): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Routledge, 2005, pp. 145-163; LEONARD, S.: "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 5, Issue 3, 2009, pp. 371-388; POLLAK, J., *et al.*: "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, vol. 32, nº 5, 2009, pp. 904-924; RIJPMA, J.: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, pp. 84-102; EKELUND, H.: "The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach", *Journal of European Integration*, vol. 36, nº 2, 2014, pp. 99-116; JORRY, H.: *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?,* CEPS Challenge Liberty & Security Research Paper nº 6, CEPS, 2007

[28] MEISSNER, V.: "The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'?", en POLLAK, J. *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 151-174; MROZEK, A.: "Same same but different?: The European Border and Coast Guard and the "new" Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union" en BUNGENBERG, M., *et al*.: *Asyl und Migration in Europa - rechtliche Herausforderungen und Perspektiven*, Saarbrücken, Nomos, 2016, pp. 143-160; HRABÁLEK, M., *et. al.*: "To intervene or not to intervene? Positions of the Member States towards

competencias a la práctica examinando algunas funciones concretas como el análisis de riesgo[29], la gestión de la migración[30], las operaciones marítimas[31], la cooperación con terceros países[32] y, en menor medida, la cooperación con otras agencias comunitarias tanto del ELSJ como de otros ámbitos (seguridad marítima)[33].

---

the article 18 of the European Border and Coast Guard proposal", *Slovak Journal of Political Sciences*, vol. 19, nº 1, 2019, pp. 43-59; CARRERA, S., *et al*.: *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 88, CEPS, Brussels, March 2016; RIJPMA, J.: "Frontex and the European system of border guards: The future of European border management", en FLETCHER, M., *et al*. (eds): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, London, Routledge, 2016, pp. 217-245; FERNÁNDEZ-ROJO, D.: "Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896", *Revista Catanala de Dret Públic*, nº 60, pp. 181-195; SANTOS VARA, J.: *La gestión de las fronteras de la UE: los nuevos poderes de la Agencia Frontex*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021; ACOSTA PENCO, T.: *La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. De la mera coordinación a la actuación subsidiaria en las fronteras exteriores de la Unión Europea,* Madrid, Marcial Pons, 2023.

[29] FJØRTOFT, T.N.: "More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis", *Regulation & Governance*, vol. 16, 2022, pp. 557-571; PAUL, R.: "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk- based governance of European border control", *Journal of European Integration*, vol. 39, nº 6, 2017, pp. 689-706; HORRI, S.: "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls", *European Politics and Society*, vol. 17, nº 2, 2016, pp. 242-258.

[30] [30] CARRERA, S., *et al.: 'Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, CEPS Paper, November 2010; ARMAO, G.: "L'Agenzia Frontex e l'Agenda Europea sulla Migrazione", *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, nº 1, 2020, pp. 1-27; NEVILLE, D.: *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2016; TAZZIOLI, M*. et al*.: "Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 38, nº 6, 2018, pp. 1009-1027.

[31] RIJPMA, J.: "The Patrolling of the European Union's Maritime Border: Preventing the Rule of Law from getting lost at sea", en DEL VECCHIO, A. (ed): *International Law of the Sea. Current trends and controversial issues*, The Hague, Eleven International Publishing, 2014, pp. 77-99; BALDACCINI, A.: "Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges,* Leiden*,* Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 229-255; CARRERA, S., *et al*.: *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*, CEPS Papers nº 79, CEPS, 2015.

[32] MARÍN, L.: "The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions", *European Public Law*, vol. 26, nº 1, 2020, pp. 157-180; FINK, M.: "Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'", *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 28, issue 75, 2012, pp. 20-35; REID-HENRY, S. M.: "An Incorporating Geopolitics: Frontex and the Geopolitical Rationalities of the European Border", *Geopolitics*, vol. 18, nº1, 2013, pp. 198-224; ARGEREY VILAR, P.: "La dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal", *Cuadernos de estrategia*, nº 135, 2007, pp. 49-70; COMAN-KUND, F.: "The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications", en HOFFMAN, H., *et al* (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 46-58; MORENO-LAX, V.: "Frontex as a Global Actor. External Relations with Third Countries and International organizations", en DONY, M.: *La dimension externe de l espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours,* Bruxelles, Université de Bruxelles, 2012, pp. 163-184; EKELUND, H.: "Normative Power Frontex? Assessing agency cooperation with third countries", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 79-99.

[33] FERNÁNDEZ-ROJO, D.: *EU Migration Agencies: The Operation a Cooperation of Frontex, EASO and Europol*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021; WEYEMBERG, A., *et al*.: *The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2014; LOSCHI, C., *et al*.: "Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification?" en POLLAK, J., *et al.* (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 205-227; CHINTOAN-UTA, M., *et al*.: "EU Coast Guard: A Governance Framework Based On the Principles of Sustainable Development", *European Journal of Sustainable Development*, vol 5, nº 2, 2016, pp. 181-196; LUKAS, V.: "Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions", en CHAUMETTE, P. (coor.): *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders / Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bilbao, Gomilex, 2018, pp. 381-392; ILJINA, I.: *Frontex as a European Coast Guard:A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*, Thesis, Finland, National Defense University, 2019.

También han recibido atención por parte de la academia los ámbitos referentes a la rendición de cuentas y la transparencia[34] y, en especial, el respeto de los derechos fundamentales en las actividades operativas de la Agencia[35].

El último tema que concentra las investigaciones sobre Frontex y la gestión integrada europea en general es el de los efectos de las operaciones en la *securitización* de las migraciones y en el gobierno de los espacios fronterizos. En el primer caso, se han estudiado los efectos de las actividades de Frontex y de los sistemas informáticos a gran escala comunitaritos –que los investigadores definen como prácticas *securitizadoras*– en el control de determinados grupos de migrantes[36]. En lo que respecta a la vigilancia y gestión de los espacios fronterizos, las principales aportaciones son sobre el impacto de Eurosur y del uso de las tecnologías de vigilancia[37].

---

[34] SAUREL, S.: "Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31 May 2022. Disponible en https://eumigrationlawblog.eu/frontex-under-the-budgetary-scrutiny-of-the-european-parliament/; GKLIATI, M., *et al*.: *Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, Refugee Law Initiative Working Paper 30, June 2017.

[35] MAJCHER, I.: "Human Rights violations during EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's shared Responsibility or Complicity?", *Silesian Journal of Legal Studies*, vol 7, 2015, pp. 45-78; FINK, M.: *Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018; ASS, K.F., *et al.*: "Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life", *The British Journal of Criminology*, nº 55, 2015, pp. 1-18; CERDERBRATT, M.: "Frontex: Human rights responsibilities", *International Journal of Refugee Law,* vol. 25, nº 2, June 2013, pp. 407-434; MARIN, L.: "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*, vol. 7, nº 4, 2011, pp 468–487; KARAMANIDOU, L., *et al.*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX,* Respond, Paper 2020/59, July 2020; PALLISTER-WILKINS, P: "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros", *International Political Sociology*, vol. 9, 2015, pp.53-69; MUNGIANU, R: *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambrigde, Cambridge University Press, 2016; ARNÁEZ, I.: "Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex", en BLASI CASAGRÁN, C*., et al*. (coord): *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Contrapeso necesario a su autonomía*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 125-134.

[36] BIGO, D.: "Interoperability: A political technology for the datafication of the field of EU internal security?", en BIGO, D., *et al.* (eds): *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 400-417; BIGO, D., *et al*.: *Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 52, CEPS, 2012; NEAL, A.: "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nº 2, 2009, pp. 333-356; LÉONARD, S.: "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices", *European Security*, vol 19, Issue 2, 2010, pp. 231-254; KOSLOWSKI, R.: "Information Technology and Integrated Border Management", en CAPARINI, M., *et al*. (eds): *Borders and Security Governance – Managing Borders in a Globalised World*, Geneva, DCAF, 2006, pp. 48-67 ; BALZACQ, T.: "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *Journal of Common Market Studies*, vol, 46, inssue 1, 2008; VAVOULA, N.: *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A Flanking Measure of the EU's Visa Policy with Far Reaching Privacy Implications*, Research Paper No. 256/2017, Queen Mary School of Law Legal Studies, March 6 2017; GUILD, E., *et al*.: "Policing at a distance: Schengen visa policies" en BIGO, D., *et al*. (eds): *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, London, Routledge, 2005, pp. 203-227; KUSTER, B., *et al.:* "How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border", en BOSSONG, R., *et al.* (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability,* Cham, Springer, 2016, pp. 45-64.

[37] JUMBERT, M.G.: "Control or rescue at sea? Aims and limits of border surveillance technologies in the Mediterranean Sea", *Disasters, vol.* 42, nº 4, 2018, pp. 674-696; BOSILCA, R.L.: "The Use of Satellite Technologies for Maritime Surveillance: An Overview of EU Initiatives", *Incas Bulletin*, vol. 8, issue 1, 2016, pp. 153-161; JEANDESBOZ, J.: "European border policing: EUROSUR, knowledge, calculation", *Global Crime*, vol. 18, nº 3, 2017, pp. 256-285; BELLANOVA, R., *et al*.: "The Making (Sense) of EUROSUR: How to Control the Sea Borders?", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, pp. 23-44; RIJPMA, J., *et al*.: "EUROSUR:

Si bien estos estudios ofrecen una información valiosa sobre el contexto y la evolución de las tareas de Frontex, lo cierto es que sigue habiendo aspectos no tratados con la suficiente atención y que, sin embargo, son sustantivos. El primero y más importante es que los análisis que se han realizado de este organismo y de la gestión integrada de las fronteras exteriores están, en gran medida, sectorizados, ocasionando una comprensión parcial de lo que es la Agencia, cómo funciona y cuáles son sus limitaciones. No existe un estudio monográfico relevante completo y actualizado sobre este organismo comunitario que lo analice de forma integral y no solo de manera parcial, como los que se han desarrollado, por ejemplo, sobre el Banco Central Europeo[38].

Además, incluso dentro de la sectorización, hay temas que no se han abordado hasta el momento, como la estructura interna –más allá de la básica establecida en el mandato– y la manera en la que se ha llevado a cabo el desarrollo de capacidades (dotación de personal, equipos técnicos y recursos financieros), ni tampoco sobre la construcción del cuerpo permanente. Estas carencias de análisis al respecto nos parecen relevantes si se tiene en cuenta que Frontex es la segunda agencia de la UE con el presupuesto más alto (más de mil millones de euros en 2022) y la que tiene la plantilla de personal más numerosa (más de dos mil empleados). Hacer un análisis crítico de la forma en la que se gestionan estos recursos y se realiza la dotación de recursos humanos permite arrojar luz sobre la eficiencia real del funcionamiento de la Agencia más allá de las competencias que cumple.

Por otro lado, casi no se ha prestado atención al papel que ha jugado el perfil de los órganos directivos en el desarrollo organizacional y en el funcionamiento de Frontex, así como tampoco al funcionamiento del régimen de rendición de cuentas específico al que está sometido, especialmente después del escándalo que obligó a la dimisión de su anterior director ejecutivo en 2022. La mayor parte de los estudios que se han llevado a cabo en estos ámbitos son de carácter general, es decir, se centran en el conjunto de las agencias y organismos de la Unión. Son contados los análisis dedicados a Frontex, y se limitan a analizar el escrutinio que realiza el Parlamento Europeo, sin tomar en cuenta el régimen general y el control que pueden llevar a

saving lives or building borders?", *European Security,* vol. 24, nº 3, 2015, pp. 454-466; ELLEBRECHT, S.: *Mediated Bordering: Eurosur, the Refugee Boat, and the Construction of an External EU Border*, Verlag, Transcript, 2020; FRANKOWSKI, P., *et al*.: "Patrolling Power Europe: The Role of Satellite Observation in EU Border Management", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, pp. 65-80; CSERNATONI, R.: **"**Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management", *European Security*, vol 27, nº2, 2018, pp. 175-200; LOUKINAS, P.: "Drones for Border Surveillance: Multipurpose Use, Uncertainty and Challenges at EU Borders", *Geopolitics*, vol 27, nº 1, 2022, pp. 89-112.

[38] Ver, entre otros, SMITS, R.: *European Central Bank: Institutional Aspects*, London, Kluwer Law International, 1997; HOWARTH, D., *et al*.: *The European Central Bank. The New European Leviathan?,* Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005.

cabo, por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Defensor del Pueblo Europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo o también el propio Consejo de Administración. Abordar únicamente el control parlamentario hace que la comprensión del sistema de rendición de cuentas de la Agencia sea incompleta, sobre todo si solo examina el procedimiento y no se valora su eficacia.

En lo que respecta al funcionamiento operativo, hemos comprobado que existen lagunas en varios sentidos. Una de ellas es la falta de análisis de la evaluación de vulnerabilidades más allá de lo que representa esta nueva función para el ámbito competencial de la gestión integrada de fronteras. Es decir, hasta el momento no se ha examinado en detalle bajo qué criterios y cómo se lleva a cabo esta supervisión de los Estados miembros por parte de la Agencia y si esta evaluación es eficiente. Asimismo, son escasos los estudios[39] que hasta la fecha se han realizado con respecto al papel que juega Frontex en el sistema común de retorno que está tratando de configurar la Unión. Respecto a las operaciones conjuntas, la mayor parte de los análisis de la academia[40] se centran en breves descripciones de las actividades operativas específicas que se han llevado a cabo en los Estados miembros, pero sin dar una visión global de cómo se ejecutan en la práctica estas competencias y cuáles son los conceptos operativos que ha desarrollado la Agencia para adaptarlos a sus funciones.

En el caso de la dimensión exterior, si bien hay relevantes estudios sobre la cooperación internacional de la Agencia[41], estos plantean en casi todos los casos la legalidad de esta cooperación respecto del Derecho de la Unión, sin tomar en cuenta la estrategia, los tipos de cooperación y los proyectos que ha desarrollado Frontex con terceros países. Por último, nos parece notable que haya pocos estudios que profundicen en la implantación de la gestión

---

[39] ZELLNER, S.: "Frontex as a Symptom of the EU's 'Deportation Syndrome", *antiAtlas*, nº 5, June 2022, p. 8. Disponible en https://www.antiatlas-journal.net/pdf/antiatlas-journal-05-zellner-frontex-as-a-symptom-of-the-eu-deportation-syndrome.pdf; GKLIATI, M.: "Frontex Return Operation and their Human Rights Implications", en SOYSÜREN, I*., et al*. (eds): *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Bern, Peter Lang Editions, Pendiente de publicar.

[40] DIJSTEBLOEM, H., *et. al*.: "Surveillance at sea: The transactional politics of border control in the Aegean", *Security Dialogue*, vol. 48, nº3, 2017, pp. 224-240; DI PASCALE, A.: "Migration Control at Sea: The Italian Case", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010 pp. 296-300; BORG, S.: "Euro-Crafting at Border Zones: The Case of the Greco-Turkish Border and the Question of a European Union 'Beyond the State'", *Geopolitics*, vol. 19, nº 3, 2014, pp. 565-586; GARCIA ANDRADE, P.: "Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 318-335; CRESCENZI, G.: *Frontex e le operazioni congiunte nel Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton*, Roma, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2016; ILISESCU, A.: *'Securitized' Solidarity? Explaining Member States' Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders,* Student Paper Lund University, 2015; MARIN, L.: "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*, vol. 7, nº 4, 2011, pp 468–487.

[41] Ver nota 33.

integrada de las fronteras exteriores y de la actuación de la GEFC en España. Hasta el momento, la mayor parte de las publicaciones al respecto se han centrado en las peculiaridades de las fronteras españolas respecto a los casos de Gibraltar[42], Ceuta y Melilla[43] y la delimitación de las fronteras marítimas[44] o en la cooperación de España con terceros países al respecto de la gestión de los flujos migratorios[45]. Ahora bien, pese a la relevancia estratégica de España en la gestión de las fronteras exteriores, son mínimas las investigaciones actualizadas sobre el modelo nacional de gestión fronteriza, así como del rol que Frontex ha jugado y juega en la frontera exterior de la UE en España –especialmente después de la aprobación del último mandato– o del papel de este Estado miembro en la construcción y funcionamiento de la propia Agencia y de la gestión integrada europea[46].

---

[42] MILLER, V.*: Gibraltar, the United Kingdom and Spain*, Research Paper 98/50, House of Commons, 22 April 1998; IZQUIERDO SANZ, C.: *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1996; VERDÚ BAEZA, J.: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar", *Cuadernos de Gibraltar*, nº 1, 2015, pp. 87-132; DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et. al*.: *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2022; DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "La Verja de Gibraltar", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 115-176; ANTÓN GUARDIOLA, C.: *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo blach, 2011; O' REILLY, G.: "Gibraltar: Sovereignty disputes and territorial waters", *Boundary and Security Bulletin*, Spring 1999; UXÓ PALASÍ, J.: "El Istmo de Gibraltar", en SALGADO, J. (coord.): *Estudios sobre Gibraltar*, Madrid, INCIPE, 1996, pp. 344-352.

[43] FERRER GALLARDO, X.: "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en continente africano", *Documents d'anàlisi geográfica*, nº 51, 2008, pp. 129-149; GOLD, P.: *Europe or Africa? A Contemporany Study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta y Melilla*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000; REMACHA-TEJADA, J.R.: "Las fronteras de Ceuta y Melilla", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. X, 1994, pp. 195-238; BERRAMDANE, A.: "Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne", *Revue du droit de l'Union Européenne*, nº 2, 2008, pp. 237-260; CASTAN PINOS, J.: *La Fortaleza Europea: Schengen, Ceuta y Melilla*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2014; ACOSTA SÁNCHEZ, M.: "Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro", *Paix et Securite Internationales*, nº 10, 2022, DOI: 10.25267/Paix_secur_int.2021.i10.1501.

[44] ORIHUELA CALATAYUD, E.: *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989; ORIHUELA CALATAYUD, E.: "Delimitaciones pendientes y seguridad marítima: ¿un dúo incompatible?", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*.: *Estrategia de Seguridad Marítima en España. Una agenda en actualización*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019, pp. 89-114; GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *España y sus fronteras en el mar. Estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Madrid, Dykinson, 2004; GUTIÉRREZ CASTILLO, V.: "Ámbitos de soberanía y jurisdicción en el Mediterráneo: estudio de los nuevos procesos de territorialización a la luz del derecho internacional", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 32, 2022, pp. 118-143; BOU FRANCH, V.: "La delimitación de los espacios marítimos españoles", en VV.AA. *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya. (vol. I),* Valencia, Fundación Valenciana de Estudios Avanzado, 2000, pp. 159-202; LIROLA DELGADO, I., *et al*.: "Police at Sea", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 439-452; JIMÉNEZ PINEDA, E.: "The Pending Maritime Delimitations between Spain and Morocco: Sovereignty, Status and Feasibility", *Maritime Safety and Security Law Journal,* issue 4, 2018, pp. 63-83.

[45] ZAPATA BARRERO, R., *et al*.: "Externalización de las políticas de inmigración de España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de los flujos migratorios?", *Panorama Social*, nº 8, 2008, pp. 186-195; ZARAGOZA CRISTIANI, J.: "Justicia Global y externalización de políticas migratorias: El Caso Español", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento. Migración hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Bellaterra, 2012, pp. 143-173; LÓPEZ-SALA, A. *et al*.: "Integrated Border Management and Irregular Migration at the South European-North African Border: The Case of Spain", en BOSSONG, R., *et al*.: *EU Borders and Shifting Internal Security*, Cham, Springer International Publishing, 2016, pp. 81-100; GONZÁLEZ GARCÍA, I.: "El acuerdo España - Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación las avalanchas de Ceuta y Melilla", *Anuario español de derecho internacional*, nº 22, 2006, pp. 255-284; GODENAU, D.: "Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 12, nº 2, 2014, pp. 123-142.

[46] HERNÁNDEZ I SAGRERA, R.: "FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?", en BARBÉ, E. (coord.): *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Barcelona Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, pp. 64-68; ESTEBAN SÁNCHEZ, V., *et al*.: "La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa. Los casos de España y Malta", en ANGUIANO TÉLLEZ, M.E., *et al*. (eds): *Migraciones y Fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, CIDOB-

3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

En vista de las limitaciones identificadas en el anterior apartado, este trabajo de investigación tiene un doble objetivo. Por un lado, contribuir a una mejor comprensión del objeto de estudio mediante un análisis multidimensional profundo y actualizado de cómo ha sido el proceso de supranacionalización del control fronterizo que ha supuesto el desarrollo institucional de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE a través de Frontex. Por otro lado, al tratarse de un ámbito de competencias compartidas, consideramos imprescindible examinar el papel que juegan los Estados miembros y su relevancia en este sistema integrado y qué ha supuesto para las estructuras y competencias nacionales la institucionalización de la gestión fronteriza a nivel comunitario.

Para alcanzar estos objetivos, consideramos necesario superar la sectorización que ha dominado este tema durante veinte años. Para ello, pretendemos aportar una investigación monográfica original sobre la Agencia, que la analice en su integridad y la describa en profundidad en sus múltiples dimensiones –políticas, estructurales, organizativas, normativas-competenciales y funcionales– para comprender las limitaciones y la eficacia de su papel en el control de las fronteras exteriores y del sistema supranacional de gestión. Para llevar a cabo este análisis adoptamos los preceptos de la teoría neoinstitucionalista que establece que la forma en la están configuradas las instituciones tiene un impacto directo en los resultados finales de las políticas que aplican[47]. Asimismo, pensamos que la mejor manera de comprender los efectos y limitaciones de este proceso de integración en los Estados miembros y de la eficacia del rol de Frontex, es ir más allá de las generalidades teóricas y centrarnos en el análisis práctico de un caso de estudio específico y relevante para comprender los desafíos a los que se enfrentan las políticas fronterizas, migratoria y de seguridad, como lo es el caso de España.

En línea con estos objetivos, este trabajo plantea como hipótesis de investigación, en primer lugar, que Frontex lidera la dinámica de supranacionalización[48] de la política fronteriza

Icaria editorial, 2010, pp. 75-102; ACOSTA PENCO, T.: *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 2020; ARTEAGA, F.: "Las operaciones de última generación: El Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 54, 2007.

[47] ROSAMOND, B.: *Theories of European Integration*, New York, St. Martín's Press, 2000, p. 113.

[48] Entendemos por supranacionalización como el desarrollo de estructuras independientes (internacionales) más allá de los sistemas nacionales, a las que los Estados delegan poderes de toma de decisiones políticas y organizativas en un determinado ámbito para dar respuesta a desafíos o problemas que no se pueden abordar de manera efectiva desde un enfoque nacional. Ver TALLBERG, J.: "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", *West European Politics* vol. 25, nº 1, 2002, p. 23.

redefiniendo las prácticas soberanas nacionales en el control de las fronteras exteriores. En segundo lugar, planteamos que la renuencia de los Estados miembros a atribuir competencias plenas en este ámbito socava la eficacia y la coherencia de la actuación supranacional de Frontex y de la UE ante coyunturas críticas. Para verificar esta hipótesis, planteamos las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo y en base a qué intereses e instrumentos ha avanzado la gobernanza de la gestión de las fronteras exteriores en la UE desde el intergubernamentalismo hasta la supranacionalización y en qué fase del proceso de integración se encuentra en la actualidad?

Para plantearnos esta cuestión partimos de la base de que la gestión integrada de las fronteras exteriores es el resultado de un proceso de evolución que a lo largo de casi cuarenta años ha sufrido la política comunitaria en este ámbito. Entendemos que esta evolución se ha llevado a cabo mediante la ruta de la institucionalización que se ha desarrollado por etapas en un *continumm* desde el intergubernamentalismo puro del Acuerdo de Schengen de 1985 hasta la actualidad, en la que la gobernanza de la política fronteriza se encuentra en una fase de supranacionalización parcial debido al sistema de competencias compartidas que establecen los Tratados en este ámbito político. En vista de esto, es preciso entender qué intereses han entrado en juego para avanzar en esta dinámica y a través de qué dimensiones e instrumentos se ha desarrollado.

- ¿De qué manera el modelo institucional, la estructura organizativa y el desarrollo de capacidades de Frontex impactan en la eficacia y en los resultados de la política fronteriza comunitaria?

Como indicamos anteriormente, en esta investigación adoptamos la premisa de que la manera en la que están configuradas las instituciones tienen un impacto en los resultados finales de la política que aplican. Por este motivo, consideramos imprescindible conocer cuál es el modelo institucional de la Agencia y los detalles de su estructura organizativa, tanto desde el punto de vista de los órganos directivos como de gestión. Esto nos permitirá entender qué papel juegan cada uno de los actores nacionales, europeos y trasnacionales en la configuración y el

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

funcionamiento de este organismo y cuáles son sus intereses. Además, podremos comprender si todos los recursos con los que se ha dotado a Frontex –y la forma en la que se han desarrollado– dan una respuesta eficaz a las necesidades y amenazas reales a las que se enfrenta el control de las fronteras exteriores.

- ¿En qué medida la continua ampliación de competencias de Frontex es un efecto de las *rutas de dependencia*[49] generadas por la dinámica de institucionalización de la gestión de fronteras y de la influencia y control que ejercen las instituciones de la UE?

Desde su puesta en marcha en el año 2004, Frontex ha sufrido una continua expansión de su mandato. En cada una de las revisiones de su reglamento se le han atribuido cada vez más funciones y competencias, hasta llegar en 2019 a la atribución de poderes ejecutivos al personal estatutario del cuerpo permanente. Teniendo en cuenta que hablamos de un ámbito eminentemente estatal en el que los Estados miembros han sido históricamente renuentes a ceder más soberanía de la estrictamente necesaria, cabe preguntarse si esta notoria ampliación de las competencias ha estado inducida por la propia dinámica interna institucional. En otras palabras, si esta dinámica ha obligado a todos los actores –en particular a los Estados miembros– a hacer importantes inversiones y cambios estructurales para asegurar la viabilidad de Schengen, generando de esta forma *rutas de dependencia* que impiden cualquier paso atrás en el *continumm* de la supranacionalización. Más allá de los efectos de estas *rutas de dependencia*, hay que tener en cuenta que a medida que ha evolucionado el mandato de Frontex, las instituciones comunitarias como la Comisión, el Parlamento Europeo o el TJUE han ganado influencia y control sobre la Agencia, lo que lleva a cuestionarnos si esta expansión de competencias también está inducida por las agendas de los propios actores supranacionales comunitarios, mermando la importancia y el control que ejercen los Estados miembros.

- ¿Cómo las funciones operativas han reconfigurado las estructuras de control fronterizo de los Estados miembros y han legitimado el papel de Frontex como agente supranacionalizador, convirtiéndolo en el escenario político en el que se dirime la

USC

[49] PIERSON, P.: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, 2000, p. 252.

intervención supranacional en las fronteras exteriores y la toma de decisiones a nivel europeo?

Derivadas de la continua ampliación de competencias del mandato, las funciones operativas de la Agencia exceden en la actualidad la coordinación de operaciones conjuntas –que fue el propósito inicial de los Estados miembros para ponerla en marcha– abarcando todo el ciclo de gestión fronteriza, desde la vigilancia hasta el retorno de migrantes en situación irregular. Partimos de la base que el funcionamiento operativo es el principal valor que aporta Frontex al proceso europeo de supranacionalización de la gestión fronteriza y en su apoyo a los Estados miembros. Por este motivo, nos cuestionamos si estas funciones han supuesto alguna reconfiguración sobre las estructuras y las prácticas nacionales de control fronterizo, legitimando ante los Estados miembros y las instituciones comunitarias el papel de la Agencia como agente supranacionalizador. Asimismo, nos preguntamos en qué medida el funcionamiento operativo convierte a Frontex en el escenario político en el que los actores definen sus intereses, se justifica la intervención supranacional sobre las fronteras exteriores y se toman las decisiones que, a nivel europeo, definen la política fronteriza comunitaria.

- ¿De qué modo han influido los intereses nacionales y el modelo de gestión de fronteras de España en el avance del proceso de supranacionalización de la política fronteriza de la UE y han condicionado el rol de Frontex en el control de las fronteras exteriores de la UE en este Estado miembro?

En esta investigación asumimos que la gestión fronteriza se desarrolla en un entorno político pluralista; es decir, en el que confluyen los intereses de diversos actores. Así las cosas, de la misma forma en la que buscamos conocer cómo las instituciones comunitarias han influido en la institucionalización de esta política, también consideramos que, al tratarse de un ámbito de competencias compartidas, los Estados miembros son actores relevantes y decisivos en la evolución del proceso de supranacionalización. En este sentido, planteamos la cuestión de cómo los intereses de España y las particularidades de sus fronteras han promovido u obstaculizado este proceso y en qué medida el modelo nacional de gestión fronteriza ha influido en la configuración del modelo institucional europeo y condicionando el papel que juega Frontex en el control de las fronteras exteriores de la UE en territorio español.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Las dos primeras preguntas de investigación, que tienen en común el análisis de la configuración institucional de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE y de la Agencia, a partir de los intereses de los actores involucrados y los resultados de su aplicación práctica, son abordadas en los capítulos I y II. A las otras preguntas relacionadas con las competencias y el funcionamiento operativo se les intenta dar respuesta en los capítulos III y IV y, finalmente, la última cuestión es contestada con el estudio de caso al que está dedicado el Capítulo V.

4. MARCO TEÓRICO

Esta investigación adopta la perspectiva de la teoría de la gobernanza supranacional. Teoría que ha sido definida como «las capacidades de la UE para crear, interpretar y hacer cumplir las normas»[50]. Esta teoría, desarrollada a partir de finales de la década de 1980, es considerada como una evolución del neofuncionalismo («el gran refinamiento del neofuncionalismo», en palabras de Leuffen *et al*.)[51] –la teoría más influyente en los estudios de la integración europea[52]–, que incluye además planteamientos de otras escuelas de pensamiento como el neoinstitucionalismo[53] y de la gobernanza como el *modelo principal-agente*.

Al igual que los neofuncionalistas clásicos, los teóricos de la gobernanza supranacional plantean la integración como un proceso[54], que definen como un *continuum* que se desarrolla dentro de un espectro de varias fases, de allí que sus propuestas intentan explicar por qué unas áreas de las políticas comunitarias están más supranacionalizadas que otras. Este *continumm* evoluciona entre dos polos. Por un lado, el intergubernamentalismo (donde los Estados miembros negocian en un régimen internacional que controlan para producir políticas comunes según sus intereses) y, en el otro extremo, el supranacionalismo, en el que las organizaciones supranacionales tienen jurisdicción plena sobre ámbitos específicos de la soberanía nacional[55].

---

[50] [Traducción del original: the EU's capacities to create, interpret, and enforce rules] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Neo-Funcionalism and Supranational Governance", en JONES, E., *et al*. (eds): *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 19.

[51] [Traducción del original: a major refinement of neofunctionalism] LEUFFEN, D., *et al*.: *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, p. 90.

[52] ROSAMOND: *Theories of European Integration*…, p. 50.

[53] POLLACK, M.: "Theorizing EU Policy-Making", en WALLACE, H., *et al*. (eds): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 19-22.

[54] NIEMANN, A.: "The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, issue 3, 1998, p. 429.

[55] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity", en SANDHOLTZ, W., *et al*. (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 8.

USC
SANTIAGO DE COMPOSTELA

Stone-Sweet y Sandholtz, los precursores de esta teoría, establecen que el movimiento a lo largo de este *continnum* hacia los extremos, es decir, si un área política concreta es más intergubernamental o más supranacional, se valora a través de tres dimensiones: el sistema normativo que define la política; las organizaciones supranacionales (estructuras institucionales) con autonomía para establecer reglas y resolver disputas; y la influencia de la sociedad transnacional (actores y grupos con intereses transnacionales) en el proceso de toma de decisiones y resultados[56]. Son tres dimensiones que están conectadas con la política supranacional[57] y que prácticamente se mueven al unísono dentro del *continumm.* Al respecto, estos autores argumentan que:

> Las organizaciones producen y transmiten las reglas que guían la interacción social. Estructuran el acceso a los procesos políticos, definen el poder político y privilegian algunas partes de la sociedad más que otras. A medida que las organizaciones supranacionales adquieren y ejercen autonomía, son capaces de dar forma no solo a resultados políticos específicos, sino también a las reglas que canalizan los comportamientos de formulación de políticas. A medida que surgen y se solidifican las organizaciones y normas supranacionales, constituyen una sociedad transnacional al establecer bases para la interacción y los puntos de acceso para influir en la política. A medida que la sociedad transnacional perdura y se expande, las organizaciones y reglas que estructuran los comportamientos se arraigan más profundamente como "dados", que se dan por sentado que definen la vida política. El crecimiento en un elemento del trío supranacional (organizaciones, reglas, sociedad transnacional) crea condiciones que favorecen el crecimiento en los otros dos[58].

Esto se traduce en la existencia de una «dinámica interna de institucionalización»[59]. Es precisamente en estudiar las consecuencias de esta institucionalización en lo que se centra esta teoría. En concreto, estos autores definen las instituciones como «sistemas de normas»[60], en tanto que la institucionalización «es un proceso por el cual las normas son creadas, aplicadas e interpretadas por aquellos que viven bajo ellas»[61]. En otras palabras, el enfoque de la

---

[56] SANDHOLTZ, *et al*.: "Neo-Funcionalism and Supranational…", *op. cit*., p. 20.
[57] SANDHOLTZ, *et al*.: "Integration, Supranational Governance…", *op. cit*., p. 10.
[58] [Traducción del original: Organizations produce and transmit the rules that guide social interaction. They structure access to policy processes, defining political power and privileging some parts of society more than others. As supranational organizations acquire and wield autonomy, they are able to shape not only specific policy outcomes but also the rules that channel policy-making behaviors. As supranational organizations and rules emerge and solidify, they constitute transnational society by establishing bases for interaction and access points for influencing policy. As transnational society endures and expands, the organizations and rules that structure behaviors become more deeply rooted as 'givens,' taken for granted as defining political life. Growth in one element of the supranational trio (organizations, rules, transnational society) creates conditions that favor growth in the other two] *Ibídem*, pp. 10-11
[59] [Traducción del original: internal dynamic of institutionalization] *Ibídem*, p. 11.
[60] [Traducción del original: systems of rules] *Ibídem*, p. 16.
[61] [Traducción del original: is the process by which rules are created, applied, and interpreted by those who live under them] *Ídem*.

gobernanza supranacional aborda la investigación de la integración europea analizando el «proceso a través del cual el espacio político europeo –los ámbitos de la política supranacional o los sitios de gobernanza estructurados por las normas, los procedimientos y actividades de las organizaciones de la UE– ha evolucionado»[62].

Consideramos que estos postulados en los que se basa la teoría de la gobernanza supranacional son claves para analizar el objeto de esta investigación. Como bien indicamos en el apartado anterior, el objetivo principal de este trabajo es el análisis de la evolución de la supranacionalización de la gestión de las fronteras exteriores de la UE a través de su desarrollo institucional que consideramos que todavía es parcial debido a la contención que ejercen los Estados miembros, como bien postula nuestra hipótesis. Por ello, el concepto de *continumm* nos permite evaluar cómo la política fronteriza comunitaria ha pasado de la inicial fase intergubernamental de los primeros años del Acuerdo de Schengen moviéndose a través del espectro hacia el polo de la supranacionalización con la institucionalización de normas comunitarias, sistemas informáticos y la creación de organismos de coordinación como Frontex. La noción de *continumm* también nos proporciona una base para precisar en qué fase de este proceso de supranacionalización se encuentra la gobernanza de la gestión fronteriza en la actualidad.

Asimismo, la teoría de la gobernanza supranacional se basa en varias premisas generales del neofuncionalismo que son útiles para nuestro estudio. La primera de ellas es que en los sistemas de integración regionales e internacionales participan una pluralidad de actores que persiguen sus propios intereses, quitando protagonismo a los Estados[63]. Esto quiere decir que, si bien los intereses nacionales siguen teniendo un papel fundamental en la institucionalización, los actores supranacionales (la Comisión, el TJUE o el Parlamento Europeo) y los trasnacionales (grupos de interés) también tienen un peso relevante dentro del sistema ya que a través de la institucionalización a nivel supranacional persiguen su propia agenda integradora. Como explica Rosamond, este énfasis del neofuncionalismo en los actores y su interacción permite entender la integración en términos de procesos que surgen «de una compleja red de

[62] [Traducción del original: process through which European political space –supranational policy arenas or sites of governance, structured by EU rules, procedures, and the activities of the EU's organizations– has evolved.] FLIGSTEIN, N., *et al*.: "The Institutionalization of European Space", en FLIGSTEIN, N., *et al*. (eds): *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 3.

[63] SCHMITTER, P. C.: "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, issue 2, 2005, p. 259.

actores que perseguían sus intereses dentro de un entorno político pluralista»[64]. Esto supone, como también postula el neofuncionalismo, que la integración está movida por los intereses y no por los ideales o la identidad común[65].

Al respecto de esto, la teoría de la gobernanza supranacional también se apoya en los argumentos del transaccionalismo que sostiene que las transacciones fronterizas son parte fundamental del proceso de integración ya que demandan y ejercen presión para que se creen reglas supranacionales. «Estos transactores –cualquiera que busque intercambiar bienes, servicios, ideas, información o fondos a través de las fronteras nacionales– son los que necesitan reglas, estándares y mecanismos de resolución de disputas europeos, es decir, los que necesitan una gobernanza supranacional. Los distintos regímenes jurídicos nacionales obstaculizan esas interacciones»[66]. Por tanto, los autores de esta teoría apuntan a que el primer paso dentro *continumm* hacia la supranacionalización es la presencia de estos actores transnacionales ya que la existencia de reglas comunitarias puede no ser suficientes para avanzar en la integración si no hay actores y relaciones transfronterizas que se beneficien de estas normas y las impulsen. De hecho, argumentan que en los ámbitos en los que no hay normas supranacionales, pero sí importantes actividades transfronterizas, los actores trasnacionales tenderán a crear un sistema de gobernanza supranacional[67].

Estas premisas nos sirven de sustento teórico para poder entender cuál es el papel que han jugado y juegan los Estados miembros, las instituciones comunitarias y los grupos de interés en la institucionalización de la gestión fronteriza. Esto es de gran relevancia para la investigación si tenemos en cuenta que, en el ámbito que nos ocupa, los grupos de interés se han revelado como actores clave para avanzar en la integración. Primero fueron los grupos de interés económicos presionando para completar el mercado interior y la eliminación de los controles fronterizos[68]. Posteriormente, las redes transgubernamentales conformadas por expertos de las

[64] [Traducción del original: from a complex web of actors pursuing their interests within a pluralist political environment] ROSAMOND: *Theories of European Integration*…, p. 55.
[65] SCHMITTER: "Ernst B. Haas and the legacy…", *op. cit.,* p. 259.
[66] [Traducción del original: These transactors –anyone seeking to exchange goods, services, ideas, information, or funds across national frontiers– are those who need European rules, standards, and dispute resolution mechanisms, in other words, those who need supranational governance. Separate national legal regimes hinder such interactions] SANDHOLTZ, *et al*.: "Neo-Funcionalism and Supranational…", *op. cit*., p. 21.
[67] SANDHOLTZ, *et al*.: "Integration, Supranational Governance…", *op. cit*., p. 17.
[68] BAUMANN, M.: *Der deutsche fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Baden-Baden, Nomos, 2006, pp. 70-71; DÖBLER-HAGEDORN, F.: *The state at its borders: Germany and the Schengen negotiations*, PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 2003, p. 357.

fuerzas de seguridad de los Estados miembros impulsaron el avance de este proceso para hacer frente al aumento del terrorismo y de la delincuencia transfronteriza a nivel comunitario[69].

La segunda de las premisas neofuncionalistas que asume la teoría de la gobernanza supranacional es que la formulación de políticas supranacionales genera un proceso dinámico de institucionalización que evoluciona con el tiempo[70] y que, una vez en marcha, es difícil de parar. Esto sucede, en gran medida, porque se crean *path dependece* (*rutas de dependencia*) institucional que Pierson define como un proceso «en el que los pasos anteriores en una dirección particular inducen un mayor movimiento en la misma dirección»[71] debido, básicamente, a que los costes que produciría volver atrás serían demasiado altos para los actores que participan. «Cuando se introducen nuevas instituciones, los actores realizan inversiones personales para adaptarse a las nuevas instituciones. Estas inversiones suelen ser tan elevadas que, como consecuencia, los actores se adhieren a estas instituciones incluso si aparecen alternativas nuevas y más eficientes. A menos que ocurran grandes 'shocks exógenos' (como guerras, revoluciones o crisis económicas), la ruta institucional, una vez tomada, se vuelve cada vez más resistente al cambio»[72], apuntan Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig.

Este proceso dinámico es alentado por el concepto central del neofuncionalismo: el efecto inducido o *spillover.* Lindberg definió este efecto inducido como «una situación en la que una acción determinada, relacionada con un objetivo específico, crea una situación en la que el objetivo original solo se puede asegurar tomando más acciones, lo que a su vez crea una condición adicional y una necesidad de más acción»[73]. Este *spillover* puede ser de tres tipos: funcional, político e institucional. La definición de Lindberg aunque es general, está asociada directamente con el efecto inducido funcional o técnico y tiene como base la interdependencia[74]

---

[69] LEUFFEN, *et al*.: Integration and Differentiation…, *op. cit*., pp. 357. Al respecto, consultar también, KAUNERT, K., *et al*.: "Supranational governance and European Union security after the Lisbon Treaty - Exogenous shocks, policy entrepreneurs and 11 September 2001", *Cooperation and Conflict*, vol. 47, nº 4, Special Issue on European Security and Supranational Governance, December 2012, pp. 417-432.

[70] NIEMANN: "The PHARE programme…", *op. cit*., p. 429.

[71] [Traducción del original: in which preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction] PIERSON: "Increasing Returns, Path Dependence…", *op. cit*., p. 252.

[72] [Traducción del original: When new institutions are introduced, actors make personal investments to adapt to the new institutions. These investments are often so high that, as a consequence, actors stick to these institutions even if new and more efficient alternatives appear. Unless major 'exogenous shocks' occur (such as wars, revolutions, or economic crises) the institutional route, once taken, becomes increasingly resistant to change] LEUFFEN, *et al*.: *Integration and Differentiation…, op, cit.,* p. 97.

[73] [Traducción del original: a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth] LINDBERG, L.N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 10.

[74] Robert Keohane y Joseph Nye plantearon a finales de la década de 1970 la teoría de la interdependencia compleja. Con ella, los autores establecieron que los países (y sus economías) están conectados por múltiples relaciones sociales y políticas trasnacionales que estaban controladas por grandes burocracias. Con los cambios que supuso la revolución tecnológica,

que hay entre ciertos sectores en las economías avanzadas, que induce a que haya cooperación en otras áreas. Al respecto, Niemann sostiene que una variación de este concepto funcional sería el de «expansión de tareas», que denota la ampliación de la cooperación en el mismo ámbito[75].

Por su parte, el *spillover* político pone el énfasis en el papel que juegan en la institucionalización las élites gubernamentales y la interacción burocrática a través de las relaciones de los funcionarios nacionales con los supranacionales. Según McGowan, este efecto inducido político se produce «cuando dicha cooperación empoderaba a funcionarios supranacionales para actuar como empresarios políticos informales en otras áreas y llevaba a los gobiernos de los Estados miembros a delegar más poderes a estos actores. […] En otras palabras, fue posible ver una reacción a la integración por parte de grupos esencialmente de intereses y burócratas y otros actores internos que comenzaron a dirigir sus expectativas y operaciones al nivel supranacional de toma de decisiones de la UE»[76].

El *spillover* institucional o cultivado enfatiza el poder que tienen los actores de la UE y su capacidad de influir en el avance de la integración[77]. En este sentido, los teóricos de la gobernanza supranacional adoptaron «un enfoque racionalista que no cuestionaba la realidad de que los gobiernos son los actores clave en el proceso de integración. […] Sin embargo, argumentaron correctamente que los gobiernos de los Estados miembros son sólo una parte de la ecuación de la UE y que para comprender los orígenes y el desarrollo de la UE era necesario considerar y explorar las actividades, agendas y motivos de las instituciones supranacionales de la UE y su interacción con una serie de grupos no gubernamentales (privados, públicos y de consumidores)»[78].

Keohane y Nye actualizaron esta teoría. El fácil acceso y transmisión de información que llegó con la revolución tecnológica ha propiciado que las interconexiones se hayan multiplicado y ya no solo sea entre Estados, sino entre organizaciones en red e individuos. Según los autores, «estas ONG y redes son particularmente efectivas para penetrar en estados sin tener en cuenta las fronteras y utilizar distritos electorales nacionales para obligar a los líderes políticos a centrarse en sus agendas preferidas». [Traducción del original: These ngos and networks are particularly effective in penetrating states without regard to borders and using domestic constituencies to force political leaders to focus on their preferred agendas] KEOHANE, O., *et al*.: "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 5, 1998, p. 83.

[75] NIEMANN: "The PHARE programme…", *op. cit*., p. 430.

[76] [Traducción del original: when such cooperation empowered supranational officials to act as informal political entrepreneurs in other areas and led member state governments to delegate further powers to these actors. […] In other words, it was possible to see a reaction to integration from essentially interests groups and bureaucrats and other domestic actors who began to direct their expectations and operations to the supranational EU level of decision making] MCGOWAN, L.: "Theorising European integration: Revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 11, nº 3, 2007, p. 7.

[77] *Ídem*.

[78] [Traducción del original: a rationalist approach that did not dispute the reality that governments are the key actors in the integration process. […] However, they argued correctly that member state governments are only part of the EU equation and in order to understand the origins and development of the EU it was necessary to consider and explore the activities, agendas and motives of both the EU's supranational institutions and their interplay with a series of non-governmental (private, public and consumer) groups]. *Ídem*. Al respecto, ver también LUNDGREN, M., *et al*.: "Differentiated influence by supranational

Stone-Sweet y Sandholtz hacen hincapié precisamente en este último efecto inducido, por la relevancia que dan a relaciones transaccionales[79]. Por ello afirman que la institucionalización tiene un carácter cíclico ya que las normas supranacionales expanden su alcance y se vuelven con el tiempo más formales y específicas, superando de esta forma las perspectivas iniciales de los actores que las establecieron[80].

Aplicado a esta investigación, el concepto de *spillover* nos permite comprender las causas que han motivado la articulación del modelo europeo de fronteras, la creación de la frontera exterior y la evolución hacia la supranacionalización de la gestión que, según postula nuestra hipótesis, es asegurar el control de la frontera exterior de la UE. Este concepto, junto con el de *path dependece* también resulta útil para evaluar el proceso de evolución del mandato de Frontex desde la mera coordinación de las autoridades nacionales a las nuevas competencias que se han atribuido a la Agencia.

El enfoque de *spillover* del neofuncionalismo ya fue utilizado con éxito por Niemann y Speyer[81] para analizar en 2018 la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, revelando que la *crisis de los refugiados* de 2015 dejó expuestas las deficiencias del sistema, tal y como se había articulado hasta el momento, lo que llevó a dar un paso más hacia la supranacionalización. Este análisis nos sirve como guía para realizar un estudio más profundo de todo el proceso de institucionalización y de su estado actual.

Por otro lado, la teoría de la gobernanza supranacional también se alinea con los postulados del neoinstitucionalismo que tiene como punto de partida la primacía de los Estados miembros que diseñan las instituciones con la finalidad de «asegurar ganancias mutuas»[82] y maximizar los costes de transacción, para luego poner el foco en la forma en la que las instituciones evolucionan, estructurando las opciones políticas e imponiendo obligaciones a los actores con intereses particulares[83]. Stone-Sweet y Sandholtz lo explican de la siguiente manera: «a medida que surgen y se aclaran las normas europeas y a medida que las organizaciones europeas se convierten en escenarios para la política, lo que es específicamente supranacional da forma al

institutions: Evidence from the European Union", *European Journal of Political Research*, Early Version, 2023. DOI: 10.1111/1475-6765.12620.

[79] SANDHOLTZ, *et al*.: "Neo-Funcionalism and Supranational…", *op. cit*., p. 22.

[80] *Ibídem*, p. 24.

[81] NIEMANN, A., *et al*.: "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, Isuue 1, 2018, pp. 23-43.

[82] [Traducción del original: to secure mutual gains] POLLACK: "Theorizing EU Policy-Making…", *op. cit*. p. 19.

[83] ROSAMOND: *Theories of European Integration*…, p. 116.

contexto para las interacciones posteriores: cómo los actores definen sus intereses, qué vías están disponibles para perseguirlos, cómo se van a resolver las disputas»[84].

Para entender entonces cómo es la relación que se establece entre los actores que crean las instituciones y éstas últimas una vez que evolucionan y redefinen el marco de interacción, la gobernanza supranacional se apoya en el *modelo principal-agente*. A través de este modelo se analiza el proceso mediante el cual los gobiernos –que son los actores principales– delegan funciones, competencias y la autoridad de tomar decisiones a los organismos supranacionales –agentes– para cumplir de manera eficiente tareas colectivas[85] y cuáles son los mecanismos de control a los que están sometidos para que esta delegación no se escape de sus intereses.

Los postulados del neoinstitucionalismo sobre la importancia de la configuración de las instituciones en el resultado de las políticas son el punto de partida para analizar cómo se ha conformado y estructurado Frontex, cómo funcionan sus órganos directivos, cuáles son sus principales debilidades y cómo esta configuración afecta a la implementación de la gestión fronteriza. A su vez, el *modelo principal-agente* y la teoría de la delegación nos sirve de base para entender el modelo institucional de la Agencia, la atribución de competencias y sus mecanismos de control externo e interno. Todos estos postulados en los que se apoya la teoría de la gobernanza supranacional guían, asimismo, el estudio de cómo ha afectado la institucionalización de la política fronteriza a las estructuras nacionales españolas –y viceversa– y el rol que ha jugado la Agencia en las fronteras exteriores de la UE en España.

5. METODOLOGÍA

El análisis del objeto de investigación se lleva a cabo a través de un estudio de caso holístico, también conocido como estudio de caso descriptivo. Este tipo de metodología de investigación cualitativa se utiliza cuando la finalidad es «desarrollar una representación completa y detallada de algún fenómeno»[86], que es el objetivo principal de este trabajo respecto al proceso de institucionalización supranacional de la gestión fronteriza. Además de un enfoque holístico, el

[84] [Traducción del original: as European rules emerge and are clarified and as European organizations become arenas for politics, what is specifically supranational shapes the context for subsequent interactions: how actors define their interests, what avenues are available to pursue them, how disputes are to be resolved] SANDHOLTZ, *et al*.: "Integration, Supranational Governance…", *op. cit*., p. 17.

[85] LEUFFEN, *et al.: Integration and Differentiation*…, *op. cit*., pp. 95-96.

[86] [Traducción del original: develop a complete, detailed portrayal of some phenomenon] GATES, E.F., *et al*.: "Case Study Methodology", en DENZIN, N. K., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage, 2018, p. 607.

estudio de caso de esta investigación también es múltiple[87] ya que, por un lado, examina el desarrollo, funcionamiento y operatividad general de Frontex (caso principal) y, por el otro, ahonda en cómo ha afectado esta institucionalización y cuál es el rol que ha jugado la Agencia en España (caso secundario).

El hecho de estudiar no solo la institucionalización de la gestión fronteriza a nivel europeo, sino evaluar sus efectos en uno de los Estados miembros nos permite, en primer lugar, contextualizar el proceso de supranacionalización en un caso concreto para comprender si las circunstancias y factores locales pueden influir en el mismo y su evolución. En segundo lugar, nos aporta datos sobre la dinámica entre la Agencia y los Estados miembros y sobre la eficacia de la aplicación de las medidas operativas –actividades conjuntas– sobre el terreno, lo que facilita la extracción de conclusiones más exactas y prácticas sobre el funcionamiento de la GEFC.

Hemos optado por esta metodología porque entendemos que es la que mejor se adapta a los objetivos e hipótesis que plantea el trabajo y, sobre todo, porque al tratarse de un tema de en desarrollo podemos utilizar herramientas metodológicas específicas de los estudios de caso. Nos referimos a la observación directa y a las entrevistas a personas involucradas para explicar los últimos desarrollos institucionales de la gestión fronteriza y sus efectos en los Estados miembros, sustentando el trabajo en algo más que en el análisis documental.

Si bien se trata de una investigación de carácter eminentemente cualitativo, ésta se complementa con el análisis cuantitativo de datos. Con ellos intentamos medir la eficacia de la gestión de Frontex en varios ámbitos: uso de los recursos financieros disponibles, desarrollo de capacidades a través de la dotación y despliegue de recursos humanos y equipos técnicos, o el número y tipo de operaciones de retorno. Los datos cuantitativos también nos sirven para examinar el peso de España en las capacidades de la Agencia, así como su importancia en las operaciones marítimas conjuntas que se llevan a cabo en la frontera exterior de la UE en territorio español y los resultados respecto al control de la llegada de flujos migratorios irregulares.

Para realizar este análisis de caso descriptivo la herramienta metodológica principal que utilizamos es el análisis documental. Como fuentes primarias recurrimos, en primer lugar, a una amplia relación de legislación europea y española, aunque no se trata de un estudio eminentemente jurídico. También empleamos como base teórica documentos de organizaciones

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[87] YIN, R.K.: *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage, 2009, p. 20.

internacionales, instituciones comunitarias –entre ellas debates en el Parlamento Europeo y grabaciones de las reuniones del Grupo de Trabajo de Control de Frontex del LIBE–, del Gobierno de España (Ministerio del Interior, Guardia Civil, Policía Nacional, etc.) y, en especial, de Frontex. En este último caso se consultan tanto documentos públicos disponibles en la propia página web como datos solicitados directamente a la Agencia.

A pesar de que la política de transparencia de la Unión Europea y del Gobierno de España posibilita que buena parte de la documentación oficial esté disponible, uno de los obstáculos con los que nos hemos encontrado es que hay documentos importantes, como informes actualizados, estrategias y datos a los que no pudimos acceder pese a solicitarlo a la Comisión, Frontex y a la Secretaría de Estado de Seguridad. Para denegar el acceso se argumentó sobre su confidencialidad y el peligro que supondría para las labores de control y vigilancia de las fronteras o las relaciones exteriores con terceros países la divulgación de la información solicitada.

El análisis de los documentos oficiales y la legislación se completa con la consulta de literatura especializada sobre la gestión de las fronteras de la UE, Frontex, las agencias de la UE en general, su modelo institucional y la delegación de competencias, así como de las particularidades de las fronteras españolas. Estas fuentes bibliográficas nos permiten sentar las bases teóricas de la investigación y guiarnos para tratar de llenar las lagunas académicas que hemos detectado. Como se trata de un tema de máxima actualidad, las fuentes hemerográficas son también una herramienta útil para complementar este trabajo en ámbitos concretos. Un ejemplo son las investigaciones periodísticas realizadas por medios europeos de reconocido prestigio sobre la crisis institucional vivida por la Agencia debido a las acusaciones de devoluciones en caliente en la frontera grecoturca, que llevaron a la dimisión del director ejecutivo de Frontex en 2022. A través de estas investigaciones se profundiza en el funcionamiento interno de la organización descrito por fuentes exclusivas consultadas por estos medios, a las que de otra manera sería imposible acceder.

Asimismo, durante el desarrollo de la investigación pudimos contactar e intercambiar ideas con académicos de reconocido prestigio en el ámbito de investigación tanto a nivel europeo como nacional y también con responsables gubernamentales. Esto fue posible gracias a la participación de la autora como ponente en los congresos internacionales *La Seguridad Nacional en el Mar: Más allá de la Estrategia de Seguridad Marítima* en la Universidade de Santiago de Compostela y las *XII Jornadas de Estudios de Seguridad* del Instituto Universitario

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

General Gutiérrez Mellado (IUGM). Estos contactos e intercambios también se establecieron durante la asistencia a congresos, seminarios y cursos organizados por la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Deusto, la Universidad de Cádiz, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) o el *Centre of European Policy Studies* (CEPS) de Bruselas.

En este sentido, también fue fundamental para esta investigación la estancia doctoral de tres meses realizada entre 2019 y 2020 en el *Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici* de la Università degli Studi di Milano (Italia). Durante esta estancia de estudios pudimos acceder a las fuentes bibliográficas disponibles en el *Centro di Documentazione Europea* y contactar con otros investigadores y académicos especializados en migraciones y en la política exterior de la UE. Un objetivo importante que conseguimos durante la estancia fue la posibilidad de contrastar y exponer los resultados parciales de la investigación en un foro internacional a través de la organización y presentación del seminario *L'evoluzione di Frontex: dal coordinamento statale alle competenze esecutive nelle frontiere esterne*. La intención inicial del plan de investigación era profundizar en el acceso a los recursos y en el contacto e intercambio de opiniones con investigadores y académicos en una segunda estancia de estudios concedida en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del prestigioso European Universitary Institute (EUI) de Florencia, que finalmente no fue posible realizar por las restricciones de viajes impuestas por la pandemia.

Otra de las herramientas metodológicas usadas durante esta investigación fue la observación directa a través de una visita de campo realizada al Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), en Las Palmas de Gran Canaria. Elegimos el CCRC para realizar la visita de campo porque es el centro de coordinación de control fronterizo y migratorio pionero en la UE y acogió las primeras operaciones marítimas realizadas por la Agencia, por lo que su papel en la institucionalización de la gestión de las fronteras fue decisivo. Este trabajo de campo nos permitió observar de primera mano cómo opera el centro de coordinación, visitar la sala de operaciones central para comprobar la forma en la que se lleva a cabo la vigilancia marítima en tiempo real a través del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), y cómo es la cooperación con terceros países a través de los enlaces de funcionarios africanos destacados.

Esta visita también nos permitió acceder a testimonios de gran valor, como el entonces director interino del CCRC que ha actuado como jefe de la *Operación Conjunta Hera* y punto

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

de contacto de Frontex y los de agentes de la Guardia Civil, alguno de ellos desplegados en operaciones de la Agencia en Grecia como agente de coordinación. Para recabar información de estas fuentes utilizamos otra de las herramientas metodológicas del estudio de caso: las entrevistas. Además de la visita guiada y explicativa por el CCRC, realizamos entrevistas semiestructuradas a estas fuentes con preguntas abiertas centradas en el objeto de investigación, lo que dio libertad a los entrevistados para expresar sus opiniones sobre el tema, permitiendo un diálogo abierto y profundo sobre las cuestiones tratadas. Esta información resultó de gran valor para entender, en la realidad, como son las relaciones de la Agencia con las autoridades españolas y cómo estas últimas asumen el rol cada vez mayor que tiene Frontex como agente supranacionalizador en ámbitos de su competencia.

6. ESTRUCTURA DE LA TESIS

El análisis del objeto de estudio y la comprobación de la validez de la hipótesis de esta tesis se desarrolla a través de cinco capítulos y un apartado de conclusiones. Para comprender con claridad el proceso de institucionalización supranacional de la política fronteriza empezamos explicando en el Capítulo I en qué contexto surge el modelo europeo de fronteras y cuáles son sus principales características. El objetivo es entender qué es la frontera exterior, cuál es su función principal, y por qué para garantizar esta función es necesario configurar un sistema de gestión integrado a nivel supranacional.

Una vez sentadas estas bases, examinamos el marco conceptual de la gestión integrada tanto a nivel internacional como europeo para entender qué es, cuáles son sus pilares, propósito y contexto. Más allá de la conceptualización, en el primer capítulo también estudiamos la construcción jurídica de este marco común a través del sistema competencial previsto en los Tratados y su desarrollo normativo mediante el Derecho Derivado. Asimismo, exponemos cómo este desarrollo legal ha ido acompañado por la puesta en marcha de herramientas tecnológicas para facilitar la armonización de la gestión fronteriza. A partir de allí, profundizamos en la gobernanza de la política fronteriza tratando de identificar en qué fase del *continumm* entre intergubernamentalismo y supranacionalización se encuentra en la actualidad. En la última parte del capítulo inicial indagamos sobre el papel de la Unión en la articulación estratégica de la gestión de fronteras comunitaria y en el control de la aplicación en los Estados miembros de esta gestión.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Establecidas las bases funcionales, jurídicas y conceptuales de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, pasamos a analizar el componente más importante de la estructura institucional de este marco común de gestión: la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, el estudio de caso principal al que dedicamos los tres capítulos centrales de esta investigación. En primer lugar, en el Capítulo II abordamos el proceso de construcción institucional de este organismo con el propósito de entender el origen y las condiciones en las que se dio forma a su modelo institucional y cuáles son sus características y limitaciones. A continuación, procedemos a examinar la estructura administrativa, así como la composición, tareas y elección de los órganos directivos para comprender cómo su funcionamiento ha marcado la actividad y evolución de la Agencia y las principales carencias del desarrollo institucional. En este segundo capítulo también ahondamos en la forma en la que ha tenido lugar el desarrollo de capacidades y la eficacia en la gestión de los recursos, para comprender si estos han permitido a la Agencia tener autonomía para llevar a cabo con eficacia las funciones de su mandato.

El análisis detallado de las funciones y competencias de Frontex se desarrolla en el Capítulo III. Empezamos por estudiar la evolución de su mandato y cuáles han sido las causas que han propiciado la atribución de cada vez más tareas a la Agencia para, después, enumerar los seis grandes ámbitos de actuación en los que clasificamos estas funciones. En la segunda parte de este capítulo profundizamos en el tema de las competencias ejecutivas que con la última actualización del mandato de 2019 se otorgan por primera vez a la Agencia, detallando su base jurídica, alcance y los límites que impiden que estos poderes ejecutivos se ejerzan con discrecionalidad, entre ellos, el régimen de rendición de cuentas. Una parte importante de este capítulo se dedica precisamente al estudio de este régimen y a las medidas de control interno para comprender, entre otras cosas, el funcionamiento, los actores que participan y el nivel de eficacia.

Al funcionamiento operativo de Frontex dedicamos el Capítulo IV, el de mayor extensión. Consideramos que estas tareas operativas son el principal valor que aporta la Agencia al proceso de integración de la gestión fronteriza y en la actualidad van más allá de la mera coordinación a los Estados miembros para llevar a cabo operaciones conjuntas. Estas funciones operativas engloban todo el ciclo de gestión fronteriza en cuatro ámbitos competenciales concretos: la inteligencia y supervisión, la cooperación con terceros países y otras agencias, las operaciones

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

conjuntas y el retorno de migrantes en situación irregular. Cada una de estas funciones se examina en detalle a lo largo de este capítulo.

El quinto y último capítulo se centra en el estudio de caso del rol de Frontex en las fronteras exteriores de la UE en España con el que pretendemos establecer, en primer lugar, la relevancia que tienen los Estados miembros en la gestión de las fronteras. En segundo lugar, buscamos examinar en qué medida la supranacionalización de la política fronteriza ha modificado las estructuras nacionales del sistema de gestión de fronteras, así como el papel que juega la Agencia en el control de las fronteras de este Estado miembro y cómo es la cooperación con las autoridades nacionales. Para conseguir estos objetivos, primero planteamos la importancia geoestratégica de España y los desafíos que para la seguridad suponen las particularidades de su delimitación fronteriza y, posteriormente, analizamos el modelo de gestión de fronteras establecido por este Estado miembro para hacer frente a estos desafíos. Una vez concretadas estas bases, pasamos a estudiar el papel que juega Frontex en esta gestión. La investigación cierra con el apartado de conclusiones, en el que respondemos a las preguntas de investigación planteadas y evaluamos la validez de nuestra hipótesis.

Para finalizar, consideramos necesario agradecer nuevamente a todas las personas e instituciones que de una manera u otra han contribuido con sus aportaciones a la realización de este trabajo de investigación, que ahora se somete a la evaluación del tribunal.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CAPÍTULO I. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE

La gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) es el resultado de cuarenta años de evolución del proceso de integración comunitario. La articulación de este marco europeo de gestión fronteriza comenzó con la firma del Acuerdo de Schengen de 1985 –convenio que posibilitó la abolición de los controles fronterizos internos para garantizar la libre circulación de las personas–, y ha llegado hasta nuestros días convertido en uno de los principales objetivos de la Unión. Estamos ante un proceso de integración en el ámbito fronterizo que se ha desarrollado por etapas dentro de un *continumm*[1] marcado por la constante tensión entre supranacionalización y soberanía nacional[2] (intergubernamentalismo) y que ha salido adelante, en gran medida, por el interés mostrado por determinados Estados miembros en defensa de sus intereses nacionales[3] y de la presión ejercida por actores transnacionales que se benefician de esta integración[4].

---

[1] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*"*, en SANDHOLTZ, W., *et al*. (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 8.

[2] Ver GOWLAND, D., *et al*.: *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*, London, Routledge, 2010; JOPPKE, C.: *Immigration and the nation-state: the United States, Germany and the Great Britain*, New York, Oxford University Press, 1999; SØRENSEN, G.: "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", *Political Studies*, nº XLVII, 1999, pp. 590-604.

[3] BAUMANN, M.: *Der deutsche fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Baden-Baden, Nomos, 2006, pp.29-30 y 40-42*;* MONAR, J.: "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs", *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 756-757; JEFFERY, C., *et al*.: "Germany and European Integration: a shifting of tectonic plates", *West Europe Politics*, vol. 26, nº 4, 2003, pp. 59-75; DÖBLER-HAGEDORN, F.: *The state at its borders: Germany and the Schengen negotiations*, PhD Thesis, London, London School of Economics and Political Science, 2003; MÜLLER, A.: *The EU's unique territorial paradigm. Centre, periphery and the EU's external borders*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 September 2013; MORAVCSIK, A.: *The choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* London, Routledge, 1998; RISSE-KAPPEN, T.: "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, inssue 1, 1996, pp. 53-80.

[4] A mediados de la década de 1980 las empresas alemanas presionaron al gobierno de la República Federal para que se eliminaran los controles y las franquicias fronterizas. Por un lado, los camioneros a ambos lados del Rin se manifestaron por las largas franquicias fronterizas y los ciudadanos alemanes –que eran los que más gastaban a nivel mundial en viajes internacionales en ese momento– mostraban su malestar con los controles fronterizos. Por otro lado, la mitad de las exportaciones alemanas se dirigían a países de la Comunidad Europea y los costes que para la gran industria nacional suponían los controles fronterizos y los trámites burocráticos en la Comunidad Europea llevaron a las empresas a presionar al gobierno federal para completar el mercado interior lo antes posible. El economista Paolo Cecchini estimó en 1986 en el ya famoso estudio encargado por la Comisión conocido como *El coste de la Europa no realizada* (*Cost of Non-Europe*), que los costes administrativos y los retrasos en los procedimientos aduaneros intracomunitarios representaban el 2% de las ventas transfronterizas que realizaban las empresas de la Comunidad, es decir, unos 8.000 millones de ecus, mientras que el volumen de negocio al que renunciaban era de entre 4.500 y 15.000 millones de ecus. Para las pequeñas y medianas empresas la situación era aún peor, ya asumían unos costes aduaneros entre un 30 y un 45% más altos, sacándolas así del mercado comunitario. Ver BAUMANN: *Der deutsche fingerabdruck…, op. cit.;* pp. 70-71; DÖBLER-HAGEDORN, F.: *The state at its borders… op. cit*, p.

El proceso de integración fronteriza también se ha visto inevitablemente influido por la preocupación compartida por los Estados miembros respecto a la seguridad. En este sentido, hay que tener en cuenta que la abolición de los controles fronterizos internos tuvo lugar en un momento en el que cambió todo el marco de seguridad colectiva de Europa con la caída del muro de Berlín. Como explica Anderson, «las certezas geopolíticas de la Guerra Fría fueron reemplazadas por toda una serie de incertidumbres»[5]. En otras palabras, la amenaza ya no era solo militar e incluía también a la migración ilegal –tanto la procedente de Europa Oriental como de la costa sur del Mediterráneo–, el terrorismo o el crimen organizado y afectaba a todo el territorio comunitario ya que, con la aplicación plena de las cuatro libertades[6] imprescindible para hacer realidad el mercado único, se creó, *de facto*, una zona común de seguridad interna[7].

Para dar respuesta a estas preocupaciones se puso en marcha un modelo europeo de fronteras. Este modelo se basa, no en la concepción de la frontera como expresión de soberanía[8] o creación de identidad[9], sino en la función de la frontera como elemento de control. La existencia de este modelo europeo de fronteras es lo que da vida a la gestión integrada, por lo que este capítulo empieza por estudiar cómo es este modelo, qué tipos de fronteras crea y cuáles son sus características.

Esto nos permitirá entender qué es la frontera exterior y por qué se hizo necesario configurar un sistema de gestión integrado que lleva en construcción más de 20 años y ha evolucionado considerablemente hasta establecer su propio marco institucional con la creación de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), objeto central de estudio de esta investigación. Para examinar esta evolución partimos de la base de que la gestión integrada fronteriza no es un concepto único de la UE, ya que tiene un amplio recorrido internacional relacionado, en primera instancia, con la gestión aduanera y la facilitación del

357; CECCHINI, P., *et al*.: *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market,* Aldershot, Wildwood House, 1988, pp. 8-9.

[5] [Traducción del original: The geopolitical certainties of the Cold War were replaced by a whole series of uncertainties] ANDERSON, M.: "European Frontiers and the end of the Twentieth Century: An Introduction", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, p.2.

[6] La libre circulación de personas junto con la de mercancías, servicios y capitales son las cuatro libertades fundamentales en las que se basa la integración europea y, más concretamente, el mercado único. Estas libertades, en palabras de la Comisión Europea, «garantizan a las empresas la libertad de decisión; a los trabajadores la libre elección de su trabajo; y a los consumidores, la libertad de elegir dentro un amplio abanico de productos». COMISIÓN EUROPEA: *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Luxemburgo, 2017, p. 29.

[7] MONAR: "The Dynamics of Justice…", *op. cit*., p. 754.

[8] SASSEN, S.: *The de-facto transnationalizing of immigration policy*, Jean Monnet Chair Papers 35, European University Institute, 1996.

[9] BÖS, M.: *Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997.

comercio. Sin embargo, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se ha impuesto el enfoque de la seguridad en la restricción del movimiento.

En este sentido, la segunda parte de este capítulo aborda cómo se define esta gestión integrada fronteriza desde las distintas dimensiones y su progresión hacia la *securitización* para entender cuál es el enfoque comunitario y cómo se ha llevado a cabo la construcción del marco conceptual europeo, desde las primeras propuestas hasta la actualidad. También se examina en este capítulo la conceptualización que desde la academia se ha hecho de la gestión integrada de fronteras de la UE, aportando además una definición propia.

Más allá de la conceptualización, en la práctica, la construcción de la gestión integrada de las fronteras exteriores ha ido acompañada de la atribución de cada vez más competencias a la Unión en esta materia, lo que en gran medida ha ido desplazando a los Estados miembros, aunque no del todo. Esta atribución de competencias se estudia en el tercer apartado, empezando por los fundamentos jurídicos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) respecto a este ámbito, cómo es el reparto de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias y cuál es del desarrollo normativo y tecnológico en el que se ha sustentado este sistema competencial. A partir de estas bases, el tercer apartado profundiza en la configuración de la gobernanza de la política fronteriza.

La cuarta parte del capítulo examina el ciclo estratégico de gestión integrada de fronteras con el propósito de conocer cuáles son los ejes que en la actualidad vertebran la política fronteriza en la Unión y cómo se asume por parte de los Estados miembros. Una vez analizados todos los aspectos conceptuales, jurídicos y estratégicos, la última parte se centra en explicar cómo ha sido la aplicación general de la gestión integrada de las fronteras por parte de los Estados miembros y cuáles son los resultados de aplicación.

1. EL MODELO EUROPEO DE FRONTERAS

El modelo europeo de fronteras puede entenderse como el efecto inducido (*spillover*) funcional[10] provocado por la puesta en marcha del Espacio Schengen[11] y supuso toda una

[10] LINDBERG, L.N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 10.

[11] El Acuerdo de Schengen firmado por Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo el 14 de junio de 1985 es el heredero del anterior Acuerdo de *Saarbrücken* formalizado en 1984 entre Alemania y Francia. El acuerdo supuso la abolición de los controles fronterizo fuera del marco comunitario entre los cinco Estados miembros, transfiriendo los mismos a las fronteras de estos países con terceros Estados que no formaran parte del acuerdo. La abolición de los controles fronterizos internos se regía por las normas establecidas en el llamado Convenio de Schengen aprobado en 1990 y en vigor desde 1995. El

revolución conceptual y funcional de la concepción de las fronteras en el Derecho Internacional[12]. El tradicional rol que cumplía la frontera en la defensa nacional centrada en la seguridad exterior del propio Estado perdió importancia –hasta cierto punto[13]– e incrementó su relevancia en la seguridad interna[14], es decir, en garantizar, según la definición de Glaeßner, «la seguridad y el orden públicos y la protección de las personas de los peligros que plantean los demás»[15].

Este modelo articulado para garantizar la libre circulación de personas y, a su vez, la seguridad interna, se define en tres características esenciales. La primera es que crea «categorías funcionales de fronteras» que van acompañadas de «un sistema o soporte jurídico conceptual[16] autónomo de Derecho de la UE» para responder a un único objetivo: la construcción del Espacio

---

Acuerdo Schengen fue una muestra del éxito de la cooperación intergubernamental fuera del marco comunitario en un momento el que el proceso de integración en este ámbito estaba estancado por la reticencia de países como Reino Unido. Este éxito lo demuestra el hecho de que entre 1990 y 1996 se sumaron al acuerdo España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega e Islandia. El Acuerdo de Schengen se comunitarizó con el Tratado de Ámsterdam –que entró en vigor en 1999–, con la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). En la actualidad forman parte del Espacio Schengen 27 países. Además de los ya mencionados, son miembros Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Suiza. Para profundizar sobre el proceso de negociación y evolución de la abolición de los controles fronterizos y su comunitarización, consultar, entre otros: TASCHNER, H.C.: *Schengen: Die Ubereinkommen Zum Abbau Der Personenkontrollen an Den Binnengrenzen Von Eu-Staaten,* Baden-Baden, Nomos, 1997; PUDLAT, A.: "Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell", *Journal of European Integration History,* vol. 17, inssue 2, 2011, pp. 303-326; TASCHNER, H.C.: "Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG", *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut,* 227, 1990; TAYLOR P.: *The Limits of European Integration*, London, Groom Helm, 1983; MONAR: "The Dynamics of Justice…", *op. cit*., pp. 747-764; LUDLOW, N. P.: "European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht?", *Journal of European Integration History*, vol. 19, inssue 1, 2013, pp. 11-22; RIJPMA, J.: *Building Borders: The Regulatory Framework for the Management of the External Borders of the European Union*, PhD Theses, Florence, European University Institute, 2009; RIJPMA, J.: "The Third Pillar of the Maastricht Treaty: The Coming Out of Justice and Home Affairs", en DE VISSER M., et al. (eds): *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, p. 269-288; O'KEEFFE, D.: "A Critical View of the Third Pillar", en PAULY, A.: *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, EIPA, 1996, pp. 1-16; TURNBULL-HENSON, P.: *Negotiating the Third Pillar: The Maastricht Treaty and the Failure of Justice and Home Affairs Cooperation among EU Member States*, Paper prepared for the 5th Biennial European Community Studies Association Conference, Seattle, May-June, 1997.

[12] DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 6, nº 12, 2002, p. 338.

[13] Esto no quiere decir que el nuevo modelo de fronteras deja de prestar atención a la seguridad externa para centrarse en la interna, sino que con la globalización las diferencias entre ambas se desdibujan ya que tanto la delincuencia económica, como el terrorismo o el crimen organizado en su sentido más amplio (contrabando, tráfico de sustancias, tráfico de personas, redes de prostitución) son desde hace mucho tiempo transnacionales y operan más allá de las fronteras. GLAEßNER, G.J.: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2003, p. 146. Al respecto, ver también PARKES, R.: *The internal-external nexus: Re-bordering Europe* (Brief Issue 28/2016), EU Institute for Security Studies, October 2016; BRANDÃO, A.P.: "The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 6, nº 1, May-October 2015; BOSSONG, R., *et al*.: "External security logics and the pursuit of internal security in Europe", en BIGO, D., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 335-351.

[14] BAUMANN: *Der deutsche fingerabdruck*…, *op. cit*., p. 26.

[15] [Traducción del original: Sicherheit und Ordnung und den Schutz der Individuen vor Gefahren, die ihnen durch Andere drohen]. Siguiendo a este mismo autor, la base jurídica de la seguridad interior está en garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, establecidos en la Constitución, lo que se consigue a través de las medidas penales y judiciales y también a través de las actuaciones preventivas que realicen las instituciones, entre ellas, la policial. GLAEßNER: *Sicherheit in Freiheit…, op. cit.,* pp. 145-146.

[16] Además de frontera interior o exterior, el sistema conceptual incluye nuevos conceptos como vuelo interno, nacional de un tercer país, paso fronterizo, paso fronterizo conjunto, control fronterizo, inspecciones fronterizas, vigilancia de fronteras, etc., que dan soporte jurídico al sistema fronterizo.

de Libertad, Seguridad y Justicia[17] (ELSJ). La segunda característica es que instituye un sistema de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Por último, establece una separación entre el trazado de la frontera física –línea fronteriza– y su control a través de la deslocalización de este control.

1.1 Fronteras funcionales

El modelo europeo de fronteras delimita dos categorías de fronteras funcionales. La primera es la frontera interior, definida en el Código de Fronteras Schengen (CFS)[18] como «las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros; los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores; los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores». Las fronteras interiores están vinculadas directamente a la construcción del mercado interior[19], por lo que se articulan bajo la premisa de la libertad; es decir, la apertura o falta de control fronterizo para permitir la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios.

Así, la función de control que tradicionalmente tenían las fronteras interestatales de la UE (ahora interiores) en el régimen fronterizo internacional se trasladan a las fronteras exteriores[20], que es la otra categoría funcional del modelo europeo. Éstas están definidas en el Derecho de la Unión como «las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores».

Como destaca Acosta Penco, este concepto recogido en el CFS es una «definición negativa»[21] de la frontera exterior, entendiéndolas como todas aquellas fronteras que no sean interiores. Si partimos de la dimensión territorial de las fronteras, entendemos entonces que las fronteras exteriores de la Unión son todas aquellas que tienen los Estados miembros con terceros países, así como los puertos y aeropuertos que reciben tráfico internacional

[17] DEL VALLE GÁLVEZ: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., pp. 335-336.
[18] Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (*DO* L 77 de 23.03.2016).
[19] DEL VALLE GÁLVEZ: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., pp. 328. Ver también FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: *Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Delta Publicaciones, 2014, pp. 144-145; CECCHINI, *et al*.: *The European Challenge 1992...*, *op. cit.*
[20] ACOSTA PENCO, T.: *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*, Pamplona, Arazandi, 2020, p. 43.
[21] *Ídem*.

extracomunitario. Ahora bien, pese a esta definición negativa del derecho comunitario, sí hay un tipo de frontera exterior que la Unión ha definido con mayor precisión: las marítimas[22].

La frontera marítima exterior según la Unión es «el límite exterior del mar territorial de los Estados miembros, definido con arreglo a los artículos 4 a 16 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[23]. No obstante, en los casos en que se requiera llevar a cabo periódicamente operaciones de largo alcance para impedir cruces de fronteras no autorizados, esta expresión significará el límite exterior de las zonas sometidas a una amenaza importante»[24]. Según este concepto, la UE entiende la frontera marítima exterior como un «espacio bidimensional»[25]. La primera dimisión es territorial o geográfica; en otras palabras, el límite exterior del mar territorial de los Estados miembros donde ejercen plena soberanía[26]para realizar tareas de control fronterizo. La segunda dimensión es «virtual»[27], marcada por las

[22] A efectos jurídicos, la frontera marítima es «la línea de separación entre zonas marítimas de soberanía y/o jurisdicción de dos o más Estados vecinos o no pertenecientes a ningún Estado y, por tanto, zonas internacionales» (SOBRINO HEREDIA, J.M., *et. al*.: "Control y vigilancia de las fronteras en los diferentes espacios marítimos", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 14, 2010, p.763). Estas fronteras, en el caso de Estados ribereños adyacentes o enfrentados, se deben fijar mediante la conclusión de acuerdos internacionales y es precisamente aquí donde está el principal problema de delimitación de las fronteras marítimas en la UE, sobre todo en la cuenca mediterránea, ya que son contados los acuerdos existentes entre los Estados miembros y terceros países (Italia con Albania, Serbia y Montenegro; Chipre con Egipto e Israel; Grecia con Egipto). A falta de acuerdo, los Estados miembros ribereños en el Mediterráneo se han dotado de sus espacios marítimos siguiendo el criterio de la línea media equidistante con respecto a los espacios marítimos de terceros países. Ver SUÁREZ DE VIVEIRO. J.L., *et al*.: *Atlas of the European Seas and Oceans. Maritime jurisdiction, sea uses and governance*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2007, pp. 30-31.

[23] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, en vigor desde 1994. (CONVEMAR).

[24] Art. 8.5 del Reglamento (UE) nº 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE (*DO* L 150 de 20.5.2014). Este concepto operativo se acuñó anteriormente en esta última decisión.

[25] CONSEIL DE L'UE: *Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européemme*, 11490/1/03, Bruxelles, le 19 septembre 2003, p. 8.

[26] Según el Derecho del Mar, la soberanía que ejerce un Estado ribereño no es igual en todos los espacios marítimos. Los Estados pueden ejercer soberanía plena sobre sus aguas interiores (art. 8 CONVEMAR) (incluyen los puertos, radas, bahías y ensenadas) y sobre el mar territorial (art. 2.1), si bien en este último caso la Convención establece como límite el derecho de paso inocente. En el caso del mar territorial, el reconocimiento de la soberanía estatal está ligado a la seguridad y a la protección de los legítimos intereses del Estado ribereño, por lo que la legislación estatal en materia de control de fronteras y migración es plenamente aplicable en esta zona marítima, así como la facultad de sancionar a los buques infractores y de iniciar la persecución de los mismos. En la zona contigua los Estados ribereños pueden ejercer todavía el control fronterizo a pesar de no tener plena soberanía porque la Convención reconoce la posibilidad de tomar en esta zona las medidas necesarias para «prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial» y sancionar las mismas (art. 33.1), siempre que declaren en su derecho interno que tienen esta jurisdicción en estos espacios. Por su parte, en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) (art. 57) la soberanía del Estado se limita a la explotación, estudio y protección de los recursos naturales. Al respecto ver SOBRINO HEREDIA, *et. al*.: "Control y vigilancia de las fronteras…", *op. cit*., p. 769; ACOSTA PENCO: *La vigilancia de las fronteras marítimas…, op. cit.,* pp. 49-53; NACIONES UNIDAS: *Manual de delimitación de fronteras marítimas*, Nueva York, 2001; DE PIETRI, D.: "La redefinición de la zona contigua por la legislación interna de los Estados", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 62, nº 1, 2010, pp. 119-144; NACIONES UNIDAS: *Delincuencia marítima: Manual para los profesionales de la justicia penal*, Viena, 2020.

[27] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Program of measures to combat illegal immigration across the maritime borders of the Member States of the European Union*, DOC 13791/2/03, Brussels, November 18 2003, p. 1.

necesidades de control fronterizo más allá de los puertos hacia alta mar y las fronteras marítimas de terceros países según las necesidades operacionales[28].

Esta definición de la frontera exterior marítima vuelve a poner en relieve el enfoque funcional del modelo europeo. En este sentido, Quindimil López afirma que la UE «ha optado por un concepto volátil, elástico y discrecional de frontera cuyo alcance no es de naturaleza jurídica ni geográfica, sino operativa, y su determinación se hará a conveniencia de criterios estrictamente de seguridad, para responder a las 'amenazas' establecidas por los análisis de riesgos de FRONTEX, como criterio para la distribución de los fondos»[29].

Vemos así que la frontera exterior de la UE se articula bajo la premisa de la seguridad y, por tanto, responde a la función de control de las modalidades de acceso al territorio comunitario, así como a la «detección e investigación de la delincuencia transfronteriza»[30]. De hecho, estas fronteras exteriores representan, según expresó la propia Comisión, una «visión común de seguridad interior»[31]; visión y misión que se hará más patente a partir de la década de 2000[32] debido al aumento de la amenaza del terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

A diferencia del régimen fronterizo establecido en el Derecho Internacional, estas categorías de fronteras creadas en la UE para responder a las exigencias de la integración no están vinculadas, en palabras de Del Valle Gálvez «a la noción de soberanía, aunque sí a determinadas competencias de índole territorial que los Estados comparten con la UE. Por supuesto que no sustituyen a las fronteras de los Estados, ni tienen vocación de redefinirlas[33]. Estas categorías de Fronteras no nacen entonces para expresar el límite de la exclusividad soberana de un Estado, ni para establecer nuevas fronteras»[34]. Así las cosas, este modelo da origen a una nueva «percepción jurídica» del papel de la frontera como lugar de control, en el que el ejercicio de este control es compartido por la UE y los Estados miembros.

---

[28] DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa", en RIPOLL CARULLA, S.: *Jornadas sobre Derecho, Migración y Empresa*, Barcelona, Marcial Pons, 2019, p. 100.

[29] QUINDIMIL LÓPEZ, J.A.: "La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, enero/abril, 2012, p. 60.

[30] CONSEJO DE LA UE: *Sesión nº 2768 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior,* 15801/06 (Press 341), Bruselas, 4 y 5 de diciembre de 2006, p. 24.

[31] COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, COM (2002) 233 final, Bruselas, 7 de mayo de 2002, p. 5.

[32] Ver NEAL, A.: "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nº 2, 2009, p. 335.

[33] El artículo 77 TFUE establece que la gestión integrada de las fronteras no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho Internacional.

[34] DEL VALLE GÁLVEZ: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., p. 327.

En otras palabras, el modelo europeo de fronteras no intenta modificar las fronteras geográficas, ni establecer un nuevo tipo de soberanía territorial a nivel comunitario[35]. Tampoco aspira, a través de la construcción de una frontera exterior común, a crear un sentimiento de identidad europea.[36] Su finalidad es absolutamente práctica y funcional: posibilitar un espacio sin fronteras interiores imprescindible para el funcionamiento del mercado interior estableciendo una frontera exterior que permita cumplir, en palabras de Monar, dos de las funciones más importantes del ELSJ: garantizar a los ciudadanos un alto nivel seguridad y permitir un control más eficientes de los flujos migratorios.[37]

1.2 Responsabilidad compartida

La creación del modelo europeo de fronteras supone que las autoridades públicas de los Estados miembros con frontera exterior realizan las funciones de control de acceso al territorio común, la vigilancia y también las labores para garantizar la seguridad interna en sus fronteras en nombre de otros Estados miembros que han eliminado sus controles fronterizos. Esto, inevitablemente, ha implicado que la construcción de este modelo lleve aparejado un régimen de responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros fronterizos, tanto en competencias como en recursos. Aunque este régimen lleva años configurándose, no fue hasta 2016 que se incluyó explícitamente en el derecho comunitario, a través del mandato de Frontex[38].

La responsabilidad compartida que establece el Derecho comunitario diferencia, como bien explica Müller-Graff, entre la responsabilidad de actuación en las fronteras y la responsabilidad de marcar los criterios de esta actuación y su evaluación. Así, los Estados miembros son los responsables de la actuación de las autoridades públicas estatales tanto en las fronteras internas (garantizar que no haya obstáculos a la libre circulación) como externas (vigilancia y control) como autoridad territorial competente con poderes ejecutivos. En tanto, el establecimiento de

[35] Del Valle Gálvez afirma, sin embargo, que la renuncia los Estados miembros al ejercicio autónomo de los controles fronterizos internos equivale a la creación de un «territorio federal» conformado por varios estados que organizan la vigilancia y los controles a este territorio a través de una frontera externa común. *Ibídem*, p. 334.

[36] Para profundizar más en el papel de la frontera como creadora de identidad, ver COHEN, A.: "Boundaries and Boundary-consciousness: Politicizing Cultural Identity", en ANDERSON, M., *et al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 22-35; ANDERSON, M., *et. al*.: *The Frontiers of European Union*, Hampshire, Palgrave, 2001, pp. 28-35.

[37] MONAR, J.: "The European Union's 'Integrated Management' of External Borders", en DEBARDELEBEN, J. (ed): *Soft Or Hard Borders?: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Roultledge, 2005, p. 145. Ver también HOBBING, P.: *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS Working Document, nº 227, CEPS, August 2005, p. 1.

[38] Artículo 7, Reglamento 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (*DO* L 295 de 04.11.2019)

las normas y de sistemas por los que se regirá esta actuación está supranacionalizado, en vista de que es responsabilidad de las instituciones comunitarias[39].

Este ejercicio compartido implica que los Estados miembros deben reordenar sus regímenes fronterizos, diferenciando las comunicaciones fronterizas entre los Estados miembros y los terceros países –de los que son responsables y tienen la competencia absoluta, en última instancia– y de extranjería, bajo un marco regulador común que se establece a nivel comunitario[40] que afecta al cruce de fronteras, la política de visados, la política de asilo, etc. Esto se traduce en una armonización de la legislación fronteriza y una cada vez mayor intervención de las instituciones comunitarias tanto en el fondo de estas cuestiones como en la coordinación y control de las mismas[41]. También ha implicado la creación de un marco de financiación común[42] y de apoyo operativo para los Estados miembros que están en primera línea fronteriza. Tanto el régimen competencial como el marco regulador que lo acompaña son tratados más en detalle en los siguientes apartados de este capítulo.

1.3 Control deslocalizado

La última característica que define al modelo europeo de fronteras es la «separación entre las fronteras geopolíticas de los Estados miembros y las fronteras como lugar de control de personas»[43], una estrategia conocida como *externalización* o deslocalización de la frontera. Balibar define este sistema como la práctica de «trasladar las fronteras reales más allá de la frontera»[44].

---

[39] Ver MÜLLER-GRAFF, P.C.: "Who Responsability are Frontiers?", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 11-21.

[40] *Ibidem*, p. 329.

[41] DEL VALLE GÁLVEZ: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., pp. 329-330.

[42] La financiación de la gestión de las fronteras interiores de la UE se lleva a cabo a cabo en la actualidad por el Fondo para la Gestión Integrada de Fronteras, concretamente a través del Instrumento de Apoyo Financiero de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV) que para el período financiero 2021-2027 tiene un presupuesto total de 7.390 millones de euros. Este instrumento financiero se estableció mediante del Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 (*DO* L 251 de 15.07.2021), si bien se rige por el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (*DO* L 231 de 30.6.2021). Para saber más sobre el funcionamiento de este fondo, consultar TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo*, Informe Especial 15/2014, Luxemburgo, 2014.

[43] ACOSTA PENCO: *La vigilancia de las fronteras marítimas*…, *op. cit*., p. 43.

[44] [Traducción del original: transporting the actual borders beyond the borderline] BALIBAR, E.: "Europe as Borderland", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 27, nº 2, 2009, p. 203.

Históricamente es en la línea fronteriza donde se lleva a cabo el control de las modalidades de acceso al territorio mediante de dos acciones: las inspecciones (a través de los pasos fronterizos[45]) y la vigilancia (entre los pasos fronterizos). No obstante, el modelo europeo de fronteras ha ido más allá articulando un sistema que permite que estas labores de control empiecen lejos de la propia línea fronteriza, siguiendo la tendencia surgida con la globalización en la que, en palabras de Kesby, «los Estados están cambiando su enfoque del control sobre el territorio al control sobre las personas»[46].

Esta estrategia tiene como objetivo «buscar tener medidas de control de migración –tanto de toma de decisiones como de aplicación– antes de la llegada de un individuo a territorio comunitario»[47] y está profundamente ligada a la propia construcción del modelo europeo desde su origen. En este sentido, Müller explica que el interés de Alemania en abolir los controles fronterizos internos a mediados de la década de 1980 fue el primer planteamiento de *externalización* del control migratorio en Europa, lo que le permitiría «reducir el número de migrantes no deseados sin abandonar formalmente el derecho de asilo. Como resultado, se hace más fácil admitir solo a aquellos migrantes considerados bienvenidos desde la perspectiva de la política migratoria, es decir, los migrantes que se espera que sean económicamente útiles para el mercado laboral alemán»[48]. En otras palabras, la creación del modelo de fronteras europeo fue el primer paso de esta estrategia, pero aplicada dentro del propio territorio comunitario, trasladando la responsabilidad del control fronterizo a los Estados miembros con frontera exterior.

La *externalización* de la frontera se lleva a cabo de dos formas. La primera es desplazando el control hacia los países de origen y tránsito de los flujos migratorios mediante la política de visado y el sistema de autorización de viajes, con lo que «la frontera ya no se limita a los límites territoriales de un Estado, sino que se exporta, de modo que una persona puede experimentar

[45] Según la Comisión, existen 1.792 pasos de fronteras exteriores designados en la UE (665 fronteras aéreas, 871 fronteras marítimas y 246 fronteras terrestres). COMISIÓN EUROPEA: *Nuevas herramientas para una estrategia europea de gestión integrada de las fronteras*, MEMO/08/85, Bruselas, 13 de febrero de 2008. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_08_85 (consultado el 13 de diciembre de 2023).

[46] [Traducción del original: states are shifting their focus from control over territory to control over people] KESBY, A.: "The Shifting and Multiple Border and International Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 27, nº 1, 2007, p. 113.

[47] [Traducción del original: and seek instead to take immigration control action – both decision- making and enforcement – prior to an individual's arrival on their territory] RYAN, B.: "Extraterritorial immigration controls: what role for legal guarantees?" en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Inmigration Control. Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 3.

[48] [Traducción del original: reduce the number of undesired migrants without formally abandoning the right for asylum. As a result, it becomes easier to admit only those migrants deemed welcome from the perspective of migration policy, i.e. migrants expected to be economically useful for the German labour market] MÜLLER: *The EU's unique territorial paradigm…*, *op. cit*., p. 7.

una frontera extranjera mientras aún se encuentra dentro del territorio de su propio país»[49]. Estos trámites administrativos representan, así, la primera frontera exterior de la UE y convierten a los consulados y las bases de datos en la principal barrera de control que deben superar los nacionales de terceros países que pretendan acceder al territorio comunitario. Ambos instrumentos de «control remoto»[50] se abordan con detalle en los próximos apartados.

La segunda forma de desplazar la frontera es a través de los acuerdos de cooperación que los Estados miembros y la propia Unión mantienen con terceros países tanto de la frontera Este como del Sur del Mediterráneo. Básicamente está dirigida a contener los flujos migratorios irregulares que no se someterán al trámite administrativo de visado, convirtiendo a estos terceros países en zonas de contención de migrantes irregulares en sus propias fronteras. En este caso se trata no solo de desplazar la frontera, sino de externalizar la política de migración comunitaria[51]. Como se examina en los capítulos IV y V, las herramientas que se emplean en este tipo de acuerdos varían dependiendo de la zona, y van desde la asistencia técnica (y financiación) para desarrollar las capacidades de control fronterizo de los terceros países, hasta el despliegue de equipos europeos y nacionales para realizar las tareas de vigilancia y control.

Lógicamente, para hacer esta cooperación atractiva para los terceros países se utilizan diferentes instrumentos políticos. Por ejemplo, en el caso de los Balcanes Occidentales la política de liberalización de visados se ha revelado como un instrumento que ha permitido exportar a la vecindad de la Unión sus valores y normas, transformándose en «uno de los mecanismos transformadores más exitosos que la UE ha aplicado más allá de sus fronteras»[52]. Esta política motivó a estos países a aumentar la seguridad de los documentos nacionales introduciendo información biométrica, formalizar acuerdos de readmisión con la UE, adoptar mecanismos nacionales para combatir las múltiples formas de delincuencia organizada y proporcionar garantías de respeto a los derechos fundamentales[53].

---

[49] [Traducción del original: It is no longer limited to being the border of the State, but is exported, so that a person can experience a foreign border while, for example, in the territory of their own country] DEN HEIJER, M.: "Europe beyond its Borders: Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 191.

[50] ZOLBERG, A.: "The Archaeology of «Remote Control»", en FAHREIR, A., *et al*. (eds): *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the inter-War Period*, New York, Berghan Books, 2003, pp. 195-222.

[51] ZAPATA BARRERO, R., *et al*.: "Externalización de las políticas de inmigración de España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de los flujos migratorios?", *Panorama Social*, nº 8, 2008, p. 188. Ver también ZARAGOZA CRISTIANI, J.: "Justicia Global y externalización de políticas migratorias: El Caso Español", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento. Migración hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Bellaterra, 2012, pp. 143-147.

[52] [Traducción del original: one of the most successful transformative mechanisms that the EU has applied beyond its borders] DZANKIC, J.: "Visa Policy in the European Union", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019, p. 7.

[53] *Ídem*.

En el caso del sur del Mediterráneo, la cooperación se ha centrado en dar respuesta a problemas como la expansión del fundamentalismo islámico, el aumento de los flujos migratorios[54] y el terrorismo a través del refuerzo de la cooperación económica[55] y en materia de seguridad[56] con terceros países, tanto desde el enfoque bilateral (acuerdos de gestión migratoria, readmisión, control de fronteras) como multilateral[57] (asistencia técnica).

Para aplicar este modelo europeo de fronteras se desarrollaron toda una serie de instrumentos legislativos, tecnológicos, políticos y financieros sobre la base de seis principios

[54] MARENGO, D.F.: "The Mediterranean Boundaries of European Union", en MURRAY, P., *et. al.*(eds): *Europe: Rethinking the Boundaries*, London, Routledge, 1998, p. 99. Al respecto, consultar también ARAGALL, X., *et al*.: "Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento. Migración hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Bellaterra, 2012, pp. 105-142.

[55] Este tipo de cooperación se enfoca desde la perspectiva de la seguridad que Fuente Cobo define como «optimista», en el sentido de que es una visión socioeconómica de la misma que «considera que fenómenos como el terrorismo, la inseguridad o el radicalismo religioso que amenazan a los países del Mediterráneo, son debidos a la ignorancia, a la miseria, o a la falta de desarrollo económico». FUENTE COBO, I.: "Geopolítica y estrategias de seguridad en el Mediterráneo. Turquía y Norte de África", en CESEDEN: *El Mediterráneo: Cruce de intereses estratégicos*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2011, p. 82.

[56]Claire Spencer explica que a ambas orillas del Mediterráneo existen dos concepciones distintas de seguridad. En el Norte la agenda de cooperación se enfoca en el control de armas, la resolución pacífica de conflictos o la prevención de los mismos, en tanto que en el Sur la seguridad se entiende en términos económicos, en asegurar la asistencia financiera para los proyectos de desarrollo y la reestructuración de los mercados para lograr la competitividad nacional. Más allá de los intereses divergentes, desde el Sur del Mediterráneo acusan al Norte de instalarse en la antigua visión de verlos como una fuente de inestabilidad y amenazas que es preciso contener. SPENCER, C.: "The EU as a Security Actor in the Mediterranean: Problems and Prospects", *Connections*, vol. 1, nº 2, April 2002, p. 136; BIAD, A.: "The Countries of the Southern Mediterranean and the Advent of a European Defense Policy", *Connections*, vol. 1, nº 1, January 2002, p. 48.

[57] Esta cooperación inició con el Proceso de Barcelona en 1995 impulsado por España con el propósito de crear un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad en el espacio euromediterráneo a través de la creación de una zona de libre comercio que se debía configurar mediante Acuerdos de Asociación. Sin embargo, 27 años después esta zona de libre comercio no se ha hecho realidad. Esta cooperación puesta en marcha con el Proceso de Barcelona desembocó una década más tarde (2008) en la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM) de la que forman parte la UE (y todos sus Estados miembros) y 15 países del sur y el este del Mediterráneo. La UpM se ha enfocado en cooperar y desarrollar proyectos en seis ejes concretos: desarrollo económico y empleo; educación superior e investigación; protección civil; agua; medioambiente y economía azul; transporte y desarrollo urbano, energía y clima. Esta cooperación euromediterránea se reforzó a partir de 2004 con la Política Europea de Vecindad (PEV) que se aplica a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania. En un principio la PEV solo estaba pensada para los países de Europa del Este, pero por la insistencia de Francia se amplió hacia el Mediterráneo. A nivel de seguridad y defensa, ante la expansión del fundamentalismo islámico por la región, Francia, Italia, España y Portugal ponen en marcha dentro del marco de la OTAN y de la Unión Europea Occidental (UEO) un plan de cooperación militar y crean EUROFOR y EUROMARFOR, una «fuerza aeromarítima europea preplanificada y no permanente con capacidad de proyección de fuerzas terrestres y aéreas». Al respecto, consultar. *Barcelona Declaration*, Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, 27/28 November 1995; APARICI, M., *et al.*: "Proceso euromediterráneo hacia una verdadera zona de libre comercio euromediterránea", *ICE: Revista de Economía*, nº 846, enero/febrero, 2009, p. 33; GUINEA, M.: "La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil", *Revista Unisci*, nº 39, octubre, 2015, pp. 253-272; PARLAMENTO EUROPEO: *La Política Europea de Vecindad*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2021, en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.5.4.pdf (consultado el 4 de marzo de 2022); MARENGO: "The Mediterranean Boundaries…", *op. cit*., p. 100; VILLALBA FERNÁNDEZ, A.: "La cooperación en el ámbito de la Defensa: Eurofor y Euromarfor", *Cuadernos de Estrategia*, nº 93, 1997, p. 106; YOUNGS, R.: "European Approaches to Security in the Mediterranean", *Middle East Journal*, vol. 57, nº 3, 2003, pp. 414-431; BIAD: "The Countries of the Southern Mediterranean…", *op. cit*., pp. 46-47; BISCOP, S.: *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Ashgate, Routledge, 2003; RAPALLO, F.: "EUROMARFOR and security cooperation in the Mediterranea", en ORTEGA, M. (ed): *The future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue*, Occasional Paper 14, WEU Institute for Security Studies, 2000, pp. 29-32; HELLER, M.: "A realistic approach to security cooperation in the Mediterranean", en ORTEGA, M. (ed): *The future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue* (Occasional Paper 14), Paris, WEU Institute for Security Studies, 2000, pp. 33-35.

integradores[58]. Todos estos se agruparon bajo un «marco coherente para una acción común a medio y largo plazo»[59] llamado gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE.

2. CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

2.1 Dimensiones del concepto de gestión integrada de fronteras

La gestión integrada de fronteras es un concepto multidimensional[60]. Como explica Hobbing, a nivel internacional este concepto estaba asociado, en un principio, a la idea de hacer más eficientes (menos burocráticos) los trámites fronterizos para facilitar el comercio, así como a conseguir una mayor eficacia de la cooperación transfronteriza entre Estados vecinos, adaptándose siempre a las realidades de cada ámbito[61].

La primera dimensión, enfocada en la facilitación y eficiencia, está asociada con el sector aduanero[62]. Éste ha desarrollado en los últimos años un concepto de Gestión Coordinada de Fronteras (CBM, en sus siglas en inglés), que hace referencia a «un enfoque coordinado de las agencias de control fronterizo, tanto nacionales como internacionales, en el contexto de buscar una mayor eficiencia en la gestión de los flujos comerciales y de viajes, manteniendo un equilibrio con los requisitos de cumplimiento»[63]. En este ámbito el término coordinación reemplazó en los últimos años al de integración ya que este último hacía suponer una «integración estructural e institucional»[64], lo que, en opinión de la Organización Mundial

---

[58] 1) Cooperación e intercambio de información entre las autoridades nacionales y europeas con el objetivo de garantizar la rentabilidad de la gestión a través de la puesta en común de recursos y capacidades en las operaciones conjuntas, además de actuar con un enfoque común; 2) desarrollo de instrumentos de gestión para garantizar una aplicación unificada y armonizada de las reglas y normas sobre el control fronterizo; 3) integración con las actividades en las fronteras interiores con medidas técnica y operativas para atajar de forma eficaz los movimientos migratorios secundarios y la delincuencia transfronteriza; 4) integración de la gestión de las fronteras con las políticas de seguridad y migración; 5) estrechar la cooperación con terceros países, prioritariamente con los países candidatos y con los de origen y tránsito de flujos migratorios irregulares y de otros delitos transfronterizos; 6) integración de la financiación con la distribución adecuada de los recursos financieros para los Estados miembros en primera línea fronteriza. Ver: COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, COM (2018) 250 Final, Anexo 6, Bruselas, 14 de marzo de 2018.

[59] COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras…, op. cit.*, p.6

[60] WORLD CUSTOMS ORGANIZATION: *Integrated Border Management* (Customs Compendium), Brussels, WCO, 2006, p.5.

[61] HOBBING: *Integrated Border Management… op. cit.*, p. 2; ADELINE, R., *et al.*: *Integrated Borders Management is not a 'one size fits all' concept*, ICMPD, 14 March, 2016. Disponible en https://www.icmpd.org/news/archive/integrated-border-management-is-not-a-one-size-fits-all-concept (consultado el 8 de enero de 2024).

[62] HOBBING, P.: *Customs Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: The role of customs in the management of the EU's external border*, Research Papel CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, CEPS, June 2011, p. 11.

[63] [Traducción del original: coordinated approach by border control agencies, both domestic and international, in the context of seeking greater efficiencies over managing trade and travel flows, while maintaining a balance with compliance requirements] WORLD CUSTOMS ORGANIZATION: *Coordinated Border Management: An inclusive approach for connecting stakeholders*, 2014, p. 3, disponible en http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/cbm-compendium.PDF?la=en (consultado el 18 de diciembre de 2023).

[64] [Traducción del original: structural and institutional integration] *Ídem*.

Aduanera (WCO), limitaba su alcance frente a un concepto de cooperación en el que «los recursos, las funciones, los procesos y las legislaciones deben movilizarse en torno a una visión compartida de una gestión fronteriza eficaz y eficiente»[65].

Hobbing argumenta que a nivel internacional hay un concepto de gestión integrada de fronteras ampliamente aceptado, a saber: «un enfoque integral de los problemas fronterizos a través de líneas divisorias administrativas y nacionales bajo la gestión de habilidades profesionales dedicadas»[66]. De esta definición destaca la concepción de *enfoque integral*, frente al de integración ya que el autor afirma que antes de 2001 este último no era utilizado en las relaciones entre las distintas agencias que tenían alguna competencia en asuntos fronterizos, porque en estas relaciones prevalecía –y aún lo hace– el espíritu corporativo-sectorial de cada uno de los actores[67].

A partir de los atentados terroristas de Estados Unidos en 2001[68], la gestión integrada de las fronteras se aborda desde una nueva dimensión, la de la seguridad –en la que se enmarca la visión y políticas de la UE al respecto–, y en la que se demanda, ahora sí, la integración de todos los recursos disponibles para dar una respuesta al terrorismo[69]. Este enfoque no se basa en la facilitación, sino en el control de los movimientos, la detección y la investigación para evitar amenazas a la seguridad como el terrorismo o la delincuencia transfronteriza.[70] En el desarrollo de esta dimensión *securitizadora* de la gestión integrada de las fronteras destacan dos modelos: el estadounidense y el europeo.

En el caso de los Estados Unidos, los atentados de 2001 motivaron una unificación estructural e institucional a nivel federal de las 22 agencias con competencias en la gestión fronteriza (entre ellas Guardacostas, Inmigración, Aduanas y protección fronteriza)[71] que quedaron integradas en el Departamento de Seguridad Nacional.[72]

---

[65] [Traducción del original: resources, functions, processes and legislations have to be mobilized around a shared vision of effective and efficient border management]. *Ídem*.
[66] [Traducción del original: a comprehensive approach to border problems across administrative and national dividing lines under the management of dedicated professional skills] HOBBING: *Integrated Border Management…, op. cit.*, p. 3.
[67] HOBBING: *Customs Cooperation in the Area…, op. cit.,* p. 18.
[68] Estos atentados que pusieron sobre el tablero político internacional la amenaza del terrorismo islamista pueden entenderse como otro efecto inducido funcional que impulsó la supranacionalización en el ámbito fronterizo en la UE. Al respecto ver KAUNERT, K., *et al*.: "Supranational governance and European Union security after the Lisbon Treaty - Exogenous shocks, policy entrepreneurs and 11 September 2001", *Cooperation and Conflict*, vol. 47, nº 4, Special Issue on European Security and Supranational Governance, December 2012, pp. 417-432.
[69] HOBBING: *Customs Cooperation in the Area…, op. cit.,* p. 18.
[70] *Ibidem*, p. 21.
[71] Ver https://www.dhs.gov/about-dhs .
[72] HOBBING: *Customs Cooperation in the Area…, op. cit.,* p. 18.

La UE, por sus propias características y el reparto de competencias en su modelo de fronteras, no pudo optar por el modelo de unificación federal norteamericano. Esto se debe a que «a diferencia de los Estados Unidos, no hay nada como un territorio coherente de la UE caracterizado por un sistema jurídico único y protegido por un único servicio fronterizo que cumpla con su deber de costa a costa»[73], sino que, por el contrario, son 27 sistemas jurídicos diferentes con innumerables servicios involucrados en el control fronterizo[74].

La gestión de fronteras en la UE optó así por articular un sistema de gobernanza supranacional como una alternativa intermedia entre la mera coordinación nacional e internacional propuesta desde el ámbito aduanero y la federalización que se llevó a cabo en el modelo norteamericano. La Unión, como en casi todos los aspectos del proceso de integración, estableció un modelo propio en el que, en palabras de Lavenex, Krizic y Veuthey, «se promueve la integración a través de la coordinación de los reguladores nacionales, la difusión de datos e información, la formación y las mejoras prácticas y el apoyo de políticas comunes»[75].

2.2. Un marco conceptual europeo para la gestión de fronteras de la UE

2.2.1. Origen

Todos los especialistas en el tema coinciden en que el Consejo Europeo de Laeken de 2001 es el punto de partida oficial de la construcción del sistema de gestión integrada de fronteras exteriores de la UE. No obstante, en términos prácticos esta construcción empezó ya con el Convenio de Schengen[76] que establece unos principios comunes y uniformes para los controles y la vigilancia de las fronteras exteriores, así como mecanismos técnicos como el Sistema de Información Schengen (SIS). Asimismo, en el Programa de Tampere de 1999[77] ya se había abogado por la necesidad de un control coherente de las fronteras para gestionar los flujos migratorios.

[73] [Traductor del original: Unlike the US, there is nothing such as a coherent EU territory characterised by a single legal system and protected by a single border service performing its duty from coast to coast]. *Ídem*.
[74] HOBBING: *Customs Cooperation in the Area…, op. cit.,* p. 18.
[75] [Traducción del original: promote integration through co-ordination of national regulators, disseminating data and information, providing training and best practices, and supporting the implementation of common policies] LAVENEX, S., *et al*.: "EU Boundaries in the making: functionalist versus federalist", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, issue 3, 2021, p. 430.
[76] Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (*DO* L 239, 22.09.2000, pp. 19-62).
[77] CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere*, 15 y 16 de octubre de 1999.

En Laeken, los jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos». Bajo esta premisa, solicitaron al Consejo y a la Comisión que definieran mecanismos de cooperación entre los servicios fronterizos de los Estados miembros y estudiaran la posibilidad de crear un mecanismo común de control para las fronteras exteriores, además de instaurar un sistema común de identificación de visados.

Esta solicitud del Consejo Europeo estuvo motivada, por un lado, por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, pero también por otras dos razones. Los atentados terroristas de Estados Unidos fueron para la Unión un *wake up call* (llamada para despertar) en palabras de la entonces presidenta en ejercicio del Consejo, Annemie Neyts-Uyttebroeck, respecto a las deficiencias de la actuación de la Unión, el cruce de fronteras y al funcionamiento de Schengen y generó un profundo debate europeo[78].

En segundo lugar, la ampliación hacia el Este, según destacan Hobbing[79] y Mitsilegas[80], aumentó las preocupaciones de algunos de los socios comunitarios más antiguos sobre la capacidad que tendrían los nuevos Estados miembros para vigilar con eficacia la frontera exterior[81]. Esto dio lugar «a un aumento de los llamamientos dentro de la UE para intensificar la cooperación en controles fronterizos, la idea subyacente es que una cooperación más fuerte –y, para determinados Estados miembros, la centralización de los controles fronterizos– sería necesario para 'compensar' la falta de capacidad en el Este»[82].

---

[78] Algunos eurodiputados conservadores y euroescépticos abogaron por suspender Schengen temporalmente y acusaron –no sin razón– a la Comisión Europea y a las instituciones comunitarias de aprovechar la ocasión para promover una amplia armonización en detrimento de las competencias nacionales, en tanto que otros pidieron una mayor cooperación en materia policial, un uso eficiente de los sistemas de información para luchar contra la criminalidad organizada, así como mayor transparencia. Ver PARLAMENTO EUROPEO: *Debate sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 19 de septiembre de 2001. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-09-19-ITM-006_ES.html (consultado el 17 de diciembre de 2023); PARLAMENTO EUROPEO: *Debate sobre el cruce de fronteras exteriores y desarrollo de la cooperación en Schengen*, Bruselas, 20 de septiembre de 2001. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-09-20-ITM-003_ES.html (consultado el 17 de diciembre de 2023).

[79] HOBBING: *Integrated Border Management…, op. cit.*, p. 12-13.

[80] MITSILEGAS, V.: "Border Security in the European Union: Towards Centralized Controls and Maximum Surveillance", en BALDACCINI, A., *et al*. (eds): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford, Hart Publishing, 2007, pp. 359-394.

[81] Con la ampliación, el control de las fronteras exteriores terrestres que hasta ese momento era responsabilidad de Alemania y Austria pasó a Hungría, Polonia, Eslovaquia y los tres Estados bálticos, lo que requería para los nuevos socios una movilización de recursos a su frontera oriental y a la vez mantener sus compromisos con la frontera occidental. Era algo que no podían asumir, por lo que la Unión movilizaron más de 970 millones de euros para ayudar a que los nuevos socios cumplieran con los estándares de Schengen lo antes posible. HOUSE OF LORDS: "Proposals for a European Border Guard", *Select Committee on the European Union Session 2002–03 29th report,* July 2003, p. 10.

[82] [Traducción del original: increasing calls within the EU to intensify co-operation on border controls, the underlying idea being that stronger co-operation— and, for certain Member States, centralization of border controls—would be necessary to 'compensate' for lack of capacity in the East] MITSILEGAS: "Border Security in the European…", *op. cit*., p. 352.

La tercera razón fue la construcción del ELSJ y la especial relevancia que tomaron las medidas para luchar contra la inmigración ilegal[83]. Cabe recordar que a finales de los años 90 del siglo XX y principios de la década del 2000, países como España e Italia empezaron a ser conscientes del aumento de los flujos migratorios[84]. En el caso de Italia, se puede recordar a los 280 inmigrantes indios, paquistaníes y cingaleses que murieron al sur de Sicilia en diciembre de 1996 cuando intentaban alcanzar las costas italianas. Poco después, España ya empezaba a notar un creciente número de intentos de alcanzar Europa como inmigrantes irregulares por parte de ciudadanos magrebíes. Como explica Echeverría, en aquel momento «el desafío de los crecientes flujos de migrantes irregulares que llegaban a territorio europeo recibía una respuesta de la mano del país de llegada, que procuraba controlar la situación lo mejor que podía, pero que pronto intentó contar también con otros socios de la UE y con ésta como tal»[85].

En este contexto, se puso sobre la sobre la mesa la necesidad de contar con «controles fronterizos de calidad» y se propone, incluso, la creación de una guardia europea de fronteras, que se encargaría no solo de controlar la migración, sino también y principalmente de la gestión aduanera[86].

Los meses posteriores al Consejo Europeo de Laeken fueron de una intensa actividad en la búsqueda de modelos de cooperación y gestión para las fronteras exteriores. En febrero de 2002 el Consejo de la UE bajo la presidencia española presentó el *Catálogo de recomendaciones y de mejores prácticas para la correcta aplicación del acervo de Schengen* (Catálogo de Schengen) elaborado por el Grupo de Evaluación Schengen a iniciativa de Bélgica, centrado en los controles de las fronteras y en los procedimientos de expulsión y readmisión, que se dirigía sobre todo a los países candidatos.

Asimismo, atendiendo a la petición del Consejo Europeo, la Comisión presentó en mayo de 2002 la comunicación que es referencia en el origen de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE: *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*. El objetivo de la comunicación era conseguir ese marco

[83] Los flujos migratorios irregulares utilizan seis rutas principales de acceso a la UE. Son rutas más o menos estables pero que están en constante transformación y evolución para adaptarse a los cambios en los países de origen, tránsito y destino. Cuatro de estas rutas son marítimas –Mediterráneo Occidental, Central y Oriental y la ruta de África Occidental hasta las Islas Canarias –que son las que más atención han recibido tanto mediática como institucionalmente desde principios de la década de 1990, por las dificultades que supone su vigilancia y control y por el elevado número de muertes de migrante. Las rutas terrestres son las de los Balcanes Occidentales y la ruta de la frontera oriental.

[84] ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2017. p. 23.

[85] *Ibídem*, p. 27.

[86] COMISIÓN EUROPEA: *Política común de inmigración ilegal*, COM (2001) 672 final, Bruselas, 15 de noviembre de 2001, p. 18.

coherente para una acción común a medio y largo plazo basado en las disposiciones del acervo Schengen y de «poner en marcha una dinámica de acciones operativas» en las fronteras exteriores a partir del marco de Justicia e Interior[87].

La política común de gestión integrada de las fronteras exteriores propuesta por la Comisión estaba compuesta de cinco elementos: un corpus común de legislación; el establecimiento de un mecanismo común de concertación y cooperación operativa; la evaluación común e integrada de los riesgos; personal formado en la dimensión europea y equipos interoperativos y un reparto de las cargas entre los Estados miembros con el objetivo de crear un cuerpo europeo de guardias de fronteras[88]. El plan de acción acordado por el Consejo detalla numerosas medidas y acciones a tomar a corto, medio y largo plazo[89] para la gestión integrada de las fronteras exteriores dentro de los cinco principales ejes de actuación propuestos por la Comisión en su comunicación. En los meses siguientes a la adopción de este plan de acción se aprobaron un número importante iniciativas al respecto[90].

La consolidación de estas primeras propuestas institucionales y legislativas comenzaron a materializarse progresivamente y en varias etapas dentro del *continumm*, abandonando el intrgubernamentalismo puro y encaminándose hacia la gobernanza supranacional del ámbito. Primero, entre 2003 y 2006 bajo el *Programa de La Haya*[91], en lo que se conoce como la Primera Generación de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE[92], se

[87] COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras…, op.cit*., p. 6.
[88] *Ibídem*, pp. 12-13.
[89] Algunas de las propuestas destacadas son el establecimiento, a corto plazo, de un órgano común de experto de fronteras exteriores, que finalmente será el Comité Estratégico de Migración, Fronteras y Asilo (SCIFA+); puntos nacionales de contacto para la gestión fronteriza; la realización de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores; el establecimiento de una red de funcionarios de enlace de inmigración o una red de centros de documentos falsos; un programa de estudio para la formación de policías de fronteras; la creación de un manual de buenas prácticas y el establecimiento de un sistema financiero a nivel comunitario. Sobre la guardia europea de fronteras, el Consejo no descarta la posibilidad de que, en base a las experiencias del desarrollo gradual, se puedan tomar medidas de carácter institucional, creando este cuerpo fronterizo formado por equipos conjuntos que tendrían la misión de apoyar a los servicios nacionales, pero no sustituirlos. CONSEJO DE LA UE: *Propuesta de Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, DOC 9834/1/02, Bruselas, 14 de junio de 2002.
[90] Algunas son: Decisión del Consejo (2002/463/CE) de 13 de junio de 2002 por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO); CONSEJO DE LA UE: *Inicio de un análisis de riesgos integrado común previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (10921/02), Bruselas 11 de julio de 2002; CONSEJO DE LA UE: *Directrices para las operaciones conjuntas previstas en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (11401/02), Bruselas 29 de julio de 2002; CONSEJO DE LA UE: *Instauración de la red de funcionarios de enlace prevista en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (10917/02), Bruselas 11 de julio de 2002; CONSEJO DE LA UE: *Programa básico común previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores* (10916/02), Bruselas 11 de julio de 2002; CONSEJO DE LA UE: *Programa piloto previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores* (10929/02), Bruselas 11 de julio de 2002.
[91] COMISIÓN EUROPEA: *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, COM (2005) 184 final, Bruselas, 10 de mayo de 2005.
[92] CARRERA, S.: *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands,* CEPS Working Document nº 261, CEPS, March 2007*,* p.4.

consiguieron dos hitos importantes: la creación en 2005 de Frontex como mecanismo institucional común para la coordinación operativa, y la aprobación, en 2006, del primer Código de Fronteras Schengen que integró y modificó en un solo reglamento todas las anteriores disposiciones relativas a las fronteras exteriores del Acervo Schengen.[93] La Segunda generación de la gestión integrada de las fronteras exteriores (entre 2007 y 2014), se centró en el desarrollo de medidas técnicas y operativas de control y vigilancia (se crean los equipos de respuesta rápida (RABIT), y entran en funcionamiento Eurosur y el Sistema Común de Visados (VIS)). La Tercera generación de medidas llegó a partir de 2015, y se enfocó en reforzar, a nivel legislativo, el papel de la Unión en la gestión de las fronteras.

Es preciso destacar que cada una de las etapas de la evolución del sistema integrado de gestión fronteriza ha estado precedido y ha sido impulsado por importantes crisis migratorias en las fronteras. Primero, el asalto a las vallas de Ceuta y Melilla en 2005. Después la *crisis de los cayucos* de 2006 en las Islas Canarias a la que siguieron unos años más tarde los primeros movimientos migratorios ocasionados por la Primavera Árabe que derivó en 2015 en la *crisis de los refugiados,* que fue el punto de inflexión para la gestión fronteriza europea.

2.2.2. Evolución

A través de estas primeras propuestas las instituciones de la Unión han desarrollado un marco conceptual propio para la gestión integrada de las fronteras, marco que ha evolucionado a medida en que se ha desarrollado la dimensión material de este modelo europeo. La primera de las definiciones aportada por el Consejo figura en *Catálogo de Schengen* que presenta dos conceptos separados. Por un lado, define lo que es un «modelo integrado de seguridad fronteriza»[94] y también lo que es la «gestión de fronteras»[95], pero no así lo que es la gestión integrada de la frontera exterior. Sin embargo, la importancia del *Catálogo de Schengen* es que establece por primera vez el conocido *modelo de control de acceso de cuatro niveles*[96]

[93] PEERS, S., *et. al.* (eds): *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Leiden, Nijhoff, 2012, p. 36.

[94] «Es el nombre del sistema que engloba todos los aspectos de la política de fronteras. El sistema tiene cuatro niveles (o filtros) complementarios, a saber: la actuación en países terceros, países de origen o de tránsito, la cooperación bilateral e internacional, las medidas en las fronteras exteriores y las demás actividades dentro del territorio». CONSEJO DE LA UE: *Catálogo de recomendaciones y de mejores prácticas para la correcta aplicación del acervo de Schengen*, febrero 2002, p. 9.

[95] «Este concepto agrupa tanto la vigilancia como el control de las fronteras, estando esta última noción definida en el artículo 6 del Convenio de Aplicación de Schengen» (*Ibídem*, p. 10).

[96] *Ibídem*, p. 11. Ver también FRONTEX: *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de fronteras*, Varsovia, mayo 2019, p. 14.

en el que se basará el desarrollo material de la gestión integrada de las fronteras exteriores. Estos cuatro niveles son:

a) La actuación en terceros países, especialmente en los países de origen y tránsito de los flujos migratorios irregulares, a través de una red de funcionarios de enlace que se encargarán de recolectar e intercambiar información o de la actividad de las oficinas consulares en la expedición de visados[97].
b) La cooperación fronteriza con terceros países limítrofes, basada en el intercambio de información y en la actuación de las autoridades de los países de tránsito para que sus fronteras estén bien protegidas[98].
c) Medidas en las fronteras exteriores consistentes en los controles y la vigilancia basados en los análisis de riesgo para la detección de actividades criminales[99].
d) Medidas en el interior del Espacio Schengen para prevenir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza[100] con controles policiales adicionales, cooperación policial, análisis de riesgos y operaciones de retorno.

Unos meses después, el Consejo definió la gestión de las fronteras exteriores, desde un punto más gubernamental que integrado, como un

> conjunto de las actividades ejercidas por las autoridades públicas de los Estados miembros cuyo objeto es: efectuar los controles y la vigilancia de las fronteras exteriores previstos en los artículos 5 y 6 del Convenio de Schengen; recoger, analizar e intercambiar toda información concreta o general que permita al guardia de fronteras evaluar el riesgo que una persona, un objeto o un bien representan para la seguridad interior del espacio común de libre circulación, el orden público o la seguridad nacional de los Estados miembros, y para el cumplimiento general de las normativas comunitarias; analizar la evolución de los peligros que puedan afectar a la seguridad de las fronteras exteriores y de establecer en consecuencia las prioridades de acción de los servicios de guardia de fronteras; anticipar las necesidades de personal y de equipamientos para garantizar la seguridad de las fronteras exteriores.[101]

El Consejo perfiló aún más su idea en los años siguientes desde una dimensión más supranacional, en línea con el rumbo que había tomado el desarrollo práctico de este modelo

[97] CONSEJO DE LA UE: *Catálogo de recomendaciones y de mejores prácticas…, op. cit.,* pp. 12-13.
[98] *Ibídem*, p. 13.
[99] *Ibídem*, pp. 14-15.
[100] *Ibídem*, p. 15.
[101] CONSEJO DE LA UE: *Propuesta para Plan de la gestión…*, *op. cit*., p. 34.

europeo de gestión fronteriza. Según argumenta Carrera[102], durante los primeros años se utilizó un concepto predefinido con múltiples significados y funcionalidades, por lo que la presidencia finlandesa hizo un esfuerzo para dar un concepto más preciso. En 2006 el Consejo JAI[103] estableció por primera vez un marco conceptual para la gestión integrada de las fronteras conformado por cinco dimensiones: el control y la vigilancia de las fronteras, incluida la evaluación de los riesgos y los servicios de inteligencia en materia penal; la detección e investigación de la delincuencia transfronteriza a través de la coordinación de todas las autoridades policiales competentes; el modelo de cuatro niveles para el control del acceso; la cooperación interagencias e internacional y la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros y de las instituciones y agencias comunitarias.

La Comisión Europea, por su parte, ha aportado dos conceptos de gestión integrada de fronteras. Para su acción exterior[104], la Comisión define esta gestión como la «coordinación y cooperación nacional e internacional entre todas las autoridades y agencias relevantes involucradas en la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio para establecer una gestión fronteriza eficaz, eficiente y coordinada en las fronteras exteriores de la UE, con el fin de alcanzar el objetivo de fronteras abiertas, pero bien controladas y seguras»[105]. Por otro lado, desde una dimensión interior, la Comisión considera que el concepto de gestión integrada de las fronteras «implica una combinación de mecanismos de control y herramientas que varían en función de los flujos de personas que entran a la Unión. Requiere la adopción de medidas en los consulados de los Estados miembros situados en terceros países, medidas de cooperación con los países terceros vecinos, medidas en las fronteras propiamente dichas y medidas dentro del Espacio Schengen»[106], retomando la definición de modelo integrado de seguridad fronteriza del *Catálogo de Schengen*.

---

[102] CARRERA: *The EU border management strategy…, op. cit.,* pp. 2-3.
[103] CONSEJO DE LA UE: *Sesión nº 2.768 de Justicia y Asuntos…, op. cit.,* pp. 24-25.
[104] La primera vez que la Comisión utilizó esta definición fue en el contexto de la cooperación fronteriza con los Balcanes Occidental. (EUROPEAN COMMISSION: *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* (Update Version), January 2007).
[105] [Traducción del original: National and international coordination and cooperation among all relevant authorities and agencies involved in border security and trade facilitation to establish effective, efficient and coordinated border management at the external EU borders , in order to reach the objective of open, but well controlled and secure borders]. EUROPEAN COMMISSION: *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*, November 2010, p. 23. Esta definición de la Comisión Europea ha servido de modelo a varias organizaciones, como la IOM (ver IOM: *Integrated Borders Manegement,* Disponible en https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/integrated-border-management.pdf (consultado el 18 de diciembre de 2023)).
[106] COMISIÓN EUROPEA*: Preparación de los próximos pasos para la gestión de las fronteras de la Unión Europea*, COM (2008) 69, Bruselas 13 de febrero de 2008, p. 3.

Tras la *crisis de los refugiados* de 2015 el concepto de gestión integrada fue redimensionado[107] haciéndose «jurídicamente vinculante»[108] al incluirse por primera vez en la legislación comunitaria. El artículo 3 del Reglamento (UE) 2019/1896 establece que la gestión europea integrada de fronteras está conformada por los siguientes componentes estratégicos:

a) el control fronterizo, que servirá tanto para impedir los flujos migratorios irregulares como para la detección y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, así como para identificar a las personas que necesitan protección internacional;
b) operaciones de búsqueda y salvamento en el mar que tengan lugar cuando se realicen operaciones de vigilancia en las fronteras exteriores marítimas;
c) análisis de riesgos para la seguridad interior y análisis de las amenazas para la seguridad de las fronteras exteriores;
d) el intercambio de información y cooperación entre los Estados miembros y entre estos y Frontex;
e) cooperación entre todos los organismos nacionales con competencias en las fronteras y en materia de retorno a través de los sistemas de intercambio de información disponibles;
f) la cooperación interinstitucional e interagencias a nivel comunitario;
g) cooperación con terceros países, con especial hincapié en los terceros países vecinos y en los de origen y tránsito de los flujos migratorios irregulares;
h) medidas técnicas y operativas en el Eespacio Schengen para combatir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza;
i) retorno de los nacionales de terceros países sobre los que pese una decisión judicial de retorno;
j) empleo de tecnología punta, incluidos los sistemas de información a gran escala;
k) mecanismo de control de calidad a nivel comunitario y nacional para garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión, así como para evaluar las vulnerabilidades en las fronteras exteriores;
l) instrumentos de financiación de la Unión como mecanismo de solidaridad.

[107] ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: "La gestión integrada de fronteras exteriores marítimas de la UE: Un análisis de la Agencia Europea de Fronteras y Costas", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*. (eds): *Seguridad y fronteras en el mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 156.
[108] FRONTEX: *Informe anual de actividades 2017,* Varsovia, 29 de mayo de 2018, p. 3.

Pese a esta prolífica construcción conceptual a nivel comunitario, autores como Hokovský[109] y Acosta Sánchez[110] manifiestan que no existe una definición clara de gestión integrada de fronteras exteriores en la UE. Sostienen que, en vez de una definición, a lo largo de los años se han perfilado sus características, principios y la dimensión material[111], por lo que la definición como tal de la gestión integrada de las fronteras ha sido desarrollada por la academia.

Así, Rijpma entiende por gestión de fronteras exteriores (sin el término integrada) «los procesos y procedimientos asociados con los controles fronterizos, que tienen lugar en los pasos fronterizos autorizados, incluidos los aeropuertos, y la vigilancia fronteriza, que se lleva a cabo en las llamadas fronteras verdes (terrestres) entre los puntos de cruce autorizados y a lo largo de las fronteras azules (marinas)»[112]. Es una definición que, como reconoce el mismo autor, es básicamente la misma de Alice Hill[113], aunque ésta no tenía en cuenta las fronteras marítimas.

Este concepto está limitado únicamente a los procedimientos de control porque se circunscribe al marco de las competencias del Tratado de Niza (que en el ámbito de las fronteras era el mismo que el del Tratado de Ámsterdam) porque según concluye Rijpma, solo con la reformulación de las bases jurídicas de la gestión de las fronteras exteriores que establece el Tratado de Lisboa, el legislador comunitario tendría margen de maniobra para tomar medidas que desarrollen un verdadero sistema integrado[114]. Actualmente, y tras el desarrollo de toda la serie de instrumentos y de competencias comunitarias que se pusieron en marcha a partir de la *crisis de los refugiados*, este concepto tiene un recorrido limitado.

Acosta Sánchez, por su parte, define la gestión integrada de las fronteras exteriores «como aquel instrumento que busca integrar de acuerdo con parámetros comunes y coordinados, el conjunto de actividades en materia de control y vigilancia de los poderes públicos de los Estados miembros y a fin de garantizar la seguridad fronteriza exterior en el pleno respecto de la legislación comunitaria e internacional»[115].

---

[109] HOKOVSKÝ, R.: "The Concept of Border Security in the Schengen Area", *Central European Journal of International and Security Studies,* vol. 10, nº 2, 2016, p. 76.
[110] ACOSTA SÁNCHEZ: "La gestión integrada de fronteras…", *op. cit.,* p. 155.
[111] DE BRUYCKER, P.: "The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic", *European Papers*, vol. 1, nº 2, 2016, p. 563.
[112] [Traducción del original: the processes and procedures associated with border checks, which take place at authorized crossing points, including airports, and border surveillance, which is carried out on the so-called green (land) borders between authorized crossing points and along the blue (sea) borders] RIJPMA, J: "EU Border Management After the Lisbon Treaty", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 5, 2009, p. 121.
[113] HILL, A.: "The Rationalities of European Border Security", *European Security*, vol. 15, issue 1, 2006, p. 69.
[114] RIJPMA: "EU Border Management After…", *op. cit*., pp. 147-148.
[115] ACOSTA SÁNCHEZ: "La gestión integrada de fronteras…", *op. cit.,* p. 157.

Más que un instrumento[116] en esta investigación se entiende que la gestión integrada de fronteras exteriores de la UE es una estructura[117] supranacional bajo la que se integran todos aquellos instrumentos normativos, políticos, institucionales, técnicos y operacionales, tanto de la Unión como de los Estados miembros, que sirven para el control de las fronteras exteriores, con el objetivo de garantizar la seguridad de la Unión a través de unos estándares comunes para una actuación coordinada y supervisada a nivel supranacional.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 La gestión integrada de las fronteras en el TFUE

Si bien la mayoría de las cuestiones relacionadas con las fronteras de la Unión se habían comunitarizado con el Tratado de Ámsterdam –en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)–, la aprobación del Tratado de Lisboa[118] supuso que por primera vez se formalizara la gestión integrada de las fronteras exteriores como un objetivo de la Unión.

La base jurídica de esta estructura supranacional se encuentra en el artículo 77 apartado 2 letras b) y d) del TFUE. En este artículo se especifica que uno de los objetivos de la política sobre fronteras, asilo y migración de la Unión será la «instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores» y para conseguirlo el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, utilizando el procedimiento legislativo ordinario, «cualquier medida que sea necesaria». Esto dio un amplio margen de maniobra al legislador comunitario para hacer realidad este objetivo[119], lo que conllevó una intensa actividad legislativa en los años posteriores[120]. Es precisamente a través de esta intensa actividad legislativa que a este objetivo del artículo 77.2 se le ha dotado de contenido, definiendo los elementos materiales que componen la gestión integrada de las fronteras, que actualmente figuran en el artículo 3 del Reglamento (UE) 2019/1896, que acaba de ser estudiado.

---

[116] La RAE define «instrumento» en su segunda acepción como la cosa o personas de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir algo.
[117] Entendida como «disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto», según la primera acepción de la RAE.
[118] El Tratado de Lisboa también supuso el levantamiento de la mayoría de las limitaciones para el control judicial del TJUE referente a las cuestiones relacionadas con la gestión fronteriza, así como la extensión de la toma de decisiones según el método ordinario a los temas que hasta ese momento estaban dentro del pilar intergubernamental. KOSTADINOVA, V.: *The European Commission and the Transformation of EU Borders*, London, Palgrave Macmillan, 2017, p.55.
[119] RIJPMA: "EU Border Management After…", *op. cit*., pp. 147-148.
[120] Ver PEERS, S.: "Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon", *Common Market Law Review*, vol. 48, 2013, pp. 661-693.

3.2 Competencias

Las medidas y políticas enmarcadas en el ELSJ[121] –incluida la gestión integrada de las fronteras exteriores– son competencia compartida de la Unión y de los Estados miembros[122]. Esto significa, según el apartado 2 del artículo 2 del TFUE, que ambos «podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes», pero los Estados miembros solo podrán ejercen su competencia «en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya» o cuando la Unión haya dejado de ejercerla. En la práctica esto implica que las «competencias de los Estados miembros se irán reemplazando gradualmente a medida que la Unión ejerza sus propias competencias»[123] porque «una vez que la Unión ha actuado, los Estados miembros no pueden legislar en los ámbitos cubiertos por dicha legislación, salvo para aplicarla»[124].

Autores como Monar[125], Coutts o Donaire Villa[126] destacan que, pese a esta doctrina de primacía o preferencia[127] de la acción de la Unión sobre la nacional, en el ámbito del ELSJ el margen de acción de la Unión está más limitado que en otros. El TFUE define una lista concreta de áreas y medidas en las que las instituciones comunitarias tendrán competencia, por lo que no se trata de una competencia general que le permita a la Unión tomar cualquier tipo de medidas.

Al respecto de esto último, es preciso aclarar que la competencia comunitaria es una competencia específica, limitada y expresa porque no existe en la Unión una competencia propia en origen, sino que siempre son competencias atribuidas[128], cedidas, por lo titulares de las mismas –los Estados miembros–, que habilitan a las instituciones comunitarias para «hacer

---

[121] El Título V TFUE del ELSJ abarca cuatro ámbitos: Políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración (art. 77 a 80), Cooperación judicial en materia civil (art. 81), Cooperación judicial en materia penal (art. 82 a 86), Cooperación judicial (art. 87 a 89).

[122] Art. 4.2 j) TFUE.

[123] [Traducción del original: Member States' competences will be gradually replaced as the Union exercises its own competences] COUTTS, S.: "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an Area of Legal Integration", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 7, 2011, p. 98.

[124] DONAIRE VILLA, F.J.: "¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación en al ámbito de la Unión Europea y, por tanto, del ELSJ?", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 17.

[125] MONAR, J.: "The Area of Freedom, Security and Justice", en BAST, J., *et al*. (eds): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 578.

[126] DONAIRE VILLA: "¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación…", *op. cit.,* p. 41.

[127] BAST, J., *et al.:* "The Federal Order of Competences", en BAST, J., *et al.* (eds): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 290.

[128] Art. 5 TUE: «1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. 2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

algo concreto»[129]. Asimismo, aclara Mangas Martín que lo que se atribuye en los Tratados es «el ejercicio de las competencias, no la titularidad, pues el titular de la soberanía es el conjunto de la ciudadanía de cada uno de los Estados miembros»[130]. Además, en el caso concreto de las competencias compartidas, el Protocolo nº 25 del TFUE establece que «cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión».

Así pues, el artículo 77 TFUE define como competencias de la Unión en materia fronteriza la adopción de medidas relativas a la política común de visados y a permisos de estancia de corta duración; los controles de las personas en las fronteras exteriores; las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden circular libremente por el territorio comunitario durante un período corto de tiempo; la ausencia de controles a las personas en las fronteras interiores y cualquier medida necesaria para el establecimiento de la gestión integrada.

A su vez, la Unión tiene competencias para establecer los procedimientos que deben seguir los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación por parte de las autoridades nacionales de las políticas comunitarias relacionadas con el ELSJ.[131] También es competente para tomar medidas que garanticen la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en los ámbitos relacionados con el ELSJ.

Al respecto de la cooperación, término polisémico[132] ampliamente utilizado tanto en el Derecho originario como en el derivado en los ámbitos del ELSJ, es preciso matizar que en este caso no se refiere a las competencias de coordinación y apoyo[133] que establece el artículo 6

---

[129] MANGAS MARTÍN, A.: *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiaridad*, ponencia presentada en las Jornadas "El principio de subsidiaridad en la Unión Europea", Parlamento de Navarra, 17 de noviembre de 2008, p. 3.

[130] *Ibídem*, p. 4. Al respecto, Bart y Von Bogdandy sostienen que este principio de atribución de competencias tal y como está redactado actualmente en el artículo 1. 1 TUE («las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes») y el artículo 5 TUE muestra la determinación simbólica de abordar las preocupaciones sobre la soberanía nacional frente al avance del proceso de integración. En vez de acordar, como en un principio se propuso durante la Convención de elaboración del Tratado Constitucional, que las competencias fueran conferidas por la propia Constitución, se hizo hincapié en que la legitimidad de la Unión no puede ir separada de los Estados miembros que son los que, actuando de forma colectiva, establecen la Unión y le confieren competencias, algo que para estos autores es un «reflejo de soberanía». BAST, *et al.:* "The Federal Order of…", *op. cit*., p. 298.

[131] Art. 70 TFUE.

[132] DONAIRE VILLA: "¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación…", *op. cit.,* p.14.

[133] Se trata de competencias de apoyo a la acción de los Estados miembros en las áreas especificadas en el artículo 6 del TFUE (la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil y la cooperación administrativa), pero que no sustituyen a la acción de los Estados miembros. En estos ámbitos la Unión no puede legislar, sino hacer recomendaciones, o bien elaborar guías o programas no vinculantes. *Ibidem*, p. 17.

TFUE, sino a una «modalidad de ejercicio»[134] de las competencias compartidas. En otras palabras, se vincula a la noción de la coordinación «como objeto o contenido de medidas o acciones de la Unión o de algunas de sus instituciones y órganos»,[135] que en términos prácticos se traduce en armonización (o unificación) de las legislaciones y en coordinación de las actuaciones administrativas (ejecutivas y operativas) a nivel estatal a través de la creación de agencias europeas como Frontex o Europol.

En este contexto de competencias compartidas y bajo los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, es destacable cómo la acción de la Unión ha desplazado en gran medida a la legislación nacional al respecto de la gestión de las fronteras, a través de lo que Donaire Villa llama la «coordinación normativa obligatoria»[136]. Esta se define como el «establecimiento de regulaciones (con o sin efecto directo) que vinculan a los Estados miembros y que, por ello, afectan a las disposiciones legislativas y reglamentarias de estos», como por ejemplo el CFS o el régimen común de visados que se analiza más adelante.

En este ámbito es destacable cómo la Unión opta por la utilización de instrumentos de obligatorio complimiento (reglamentos) en los que deja poco margen de maniobra a los Estados miembros, mientras que en otras áreas como la judicial o policial (que hasta el Tratado de Lisboa no se comunitarizaron) se opta por una cooperación más de tipo administrativo, en la que ciertas acciones están reservadas a los Estados miembros[137] y, por ello, «no se establece una normativa uniforme y exhaustiva»,[138] sino que se opta por instrumentos más flexibles, como las directivas.

Bajo el régimen de competencias compartidas y el desarrollo del Derecho derivado, no solo se ha desplazado la legislación nacional en materia fronteriza, sino que la Unión ha adquirido cada vez más poderes. Tal y como se comprueba en los próximos capítulos de esta investigación, a raíz de la *crisis de los refugiados* de 2015, la UE, a través de Frontex, ya no solo actúa como coordinador, sino también como supervisor (a través de los análisis de vulnerabilidad) de las fronteras exteriores de los Estados miembros y se ha dotado a los agentes europeos con competencias ejecutivas que tradicionalmente estaban reservadas a las autoridades estatales. Estas funciones ejecutivas de aplicación de la ley llevan aparejadas

[134] *Ibidem*, p. 15.
[135] *Ibidem*, p. 20.
[136] DONAIRE VILLA, F.J.: "El acervo Schengen como instrumento y escenario de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 115.
[137] COUTTS: "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom…", *op. cit*. p. 99.
[138] DONAIRE VILLA: "¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación…", *op. cit.,* p. 23.

importantes implicaciones para la rendición de cuentas de las actividades de la Agencia, especialmente en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales[139] y también genera tensiones con los Estados miembros de primera línea fronteriza.

Por otro lado, aunque en términos generales no existe en los Tratados una relación exhaustiva de competencias nacionales porque el principio de atribución de competencias solo afecta a la Unión[140] (entendiéndose así que toda competencia cuyo ejercicio no es atribuido a la UE sigue siendo estatal, según el artículo 5 TUE), sí existen en el Derecho originario y en el Derecho derivado determinados ámbitos que están reservados exclusivamente a los Estados miembros. Un ejemplo de ello es el artículo 346 TFUE que reserva a los Estados miembros la decisión de divulgar información que considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; una disposición que, sin duda, afecta al objetivo de la interoperabilidad que se ha marcado la Unión respecto a los sistemas de información comunes relacionados con la gestión fronteriza.

En el caso del ELSJ y más concretamente de las fronteras, los Estados miembros tienen la competencia exclusiva de delimitar geográficamente sus fronteras y ninguna disposición respecto a la gestión integrada puede afectar esta delimitación[141]. Asimismo, según el artículo 72 TFUE, será competencia exclusiva de las autoridades nacionales el mantenimiento del orden público y de la seguridad interior, aunque esto no quiere decir, como bien ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que las medidas que se adopten en este sentido se sustraigan al Derecho de la Unión[142]. El tribunal argumenta que «no cabe interpretarlo –el artículo 72 TFUE– como si atribuyera a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del Tratado mediante la mera invocación de dichas responsabilidades» y para acogerse al mismo los Estados miembros deben «demostrar la necesidad de recurrir a la excepción contemplada en dicho artículo con objeto de ejercer sus

[139] FINK, M., *et al*.: "The management of the European Union's external borders", en DE BRUYCKER, P., *et al*.: *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 421.
[140] IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: "La jurisprudencia del TJUE en el ámbito del espacio de la Libertad, Seguridad y Justicia y las competencias de los Estados miembros", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 54-55.
[141] Art. 77.4 TFUE.
[142] Según el tribunal, si bien el TFUE establece supuestos excepcionales delimitados en este sentido, «no puede deducirse de ello que exista una reserva general, inherente al Tratado, que excluya del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada por motivos de orden público o de seguridad pública». Sentencia del TJUE (Sala tercera) de 2 de abril de 2020, Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17 *Comisión Vs Polonia, Hungría y República Checa*, párr. 143.

responsabilidades en materia de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de la seguridad interior»[143].

Respecto a la política migratoria[144], los Estados miembros tienen competencia para fijar el volumen de admisión de nacionales provenientes de terceros países que buscan trabajo dentro de sus territorios[145] así como también negociar o llegar a acuerdos con terceros países relacionados con el cruce de fronteras exteriores[146], siempre que se observe el Derecho de la Unión y los demás acuerdos internacionales pertinentes. Además, es competencia de las autoridades nacionales la tramitación y concesión de visados de larga duración y de permisos de residencia para los nacionales de terceros países. En lo que se refiere a la cooperación policial, el TFUE establece que todas las actividades coordinadas a nivel comunitario (Europol, en este caso) deberán llevarse a cabo de acuerdo con las autoridades nacionales cuyo territorio resulte afectado, y solo éstas podrán aplicar medidas coercitivas[147].

En el caso de las fronteras exteriores, las disposiciones sobre las competencias estatales no figuran en los Tratados, sino que se han desarrollado a través del Derecho derivado. El Reglamento (UE) 2019/1896 establece la responsabilidad de los Estados miembros en la gestión de sus fronteras exteriores y en la aplicación de medidas ejecutivas. Los Estados miembros también son los únicos competentes de emitir las decisiones de retorno y de adoptar medidas relativas al internamiento de los nacionales de terceros países sobre los que pesa una orden de expulsión[148].

Por otra parte, la decisión de un Estado miembro de participar en las operaciones conjuntas es voluntaria[149]. De igual manera, es exclusiva la decisión de solicitar o autorizar que esas operaciones coordinadas por la Agencia se realicen dentro de su territorio[150], incluso cuando pese sobre ese Estado miembro una decisión ejecutiva del Consejo para que se tomen medidas

[143] *Ibidem*, párrs. 145 y 147.
[144] Pese a que la política de migración se incluye también en el Capítulo 2 del Título V del TFUE, el desarrollo en este ámbito ha sido mucho más limitado que el de control de las fronteras. Al respecto, explica Fernández Rozas que los Estados miembros vinculan «las cuestiones migratorias a las de seguridad, políticas de empleo y política social. El resultado de esta discrepancia repercute en la consecución de la política común al no poder desarrollarse sin afectar a áreas muy sensibles que algunos Estados miembros no están dispuestos a renunciar». FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: "Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto", *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, p. 369. Ver también OLESTI RAYO, A.: "La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería", *Revista catalana de dret públic*, nº 40, 2010, pp. 21-52.
[145] Art. 79.5 TFUE.
[146] Protocolo nº 23 TFUE.
[147] Art. 88.13 TFUE.
[148] Art. 7.2, Reglamento (UE) 2019/1896.
[149] DONAIRE VILLA: "El acervo Schengen como instrumento…", *op. cit.*, p. 126.
[150] Arts. 36, 37 y 40, Reglamento (UE) 2019/1896.

urgentes en la frontera exterior por una situación que podría poner en peligro el Espacio Schengen[151].

Respecto a esta última disposición, incluida desde 2016 en el reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), es preciso detenerse. Según la doctrina, el artículo 42 del reglamento establece el llamado *derecho de intervención*[152] de la Unión sobre las fronteras exteriores de un Estado miembro sobre las que exista una evidente vulnerabilidad y amenaza en los casos en los que no se hayan adoptado medidas para dar respuesta a las mismas. Esta disposición dejaría entrever la idea de que las autoridades nacionales en la gestión de las fronteras podrían ser sustituidas por la Agencia[153] y que las prerrogativas nacionales en esta sección de la frontera quedarían anuladas sin el consentimiento del Estado miembro afectado.

Nada más lejos de la realidad. La clave de la aplicación de este supuesto mecanismo de intervención está, precisamente, en el consentimiento del Estado miembro y en su cooperación para que se apliquen las medidas que figuren en la decisión ejecutiva del Consejo y el plan operativo elaborado por la Agencia en consenso con las autoridades nacionales, tal y como se demostró en el caso de Grecia durante la *crisis de los refugiados*[154]. Por este motivo, afirma Santos Vara que «la sustitución de las autoridades nacionales por los equipos de la GEFC en un determinado sector de la frontera no se podría llevar a cabo sin la cooperación del Estado afectado en la elaboración y ejecución del plan operativo. Además, desde una perspectiva estrictamente política es difícilmente concebible que el Consejo decida enviar equipos de la GEFC en contra de la voluntad del Estado miembro afectado».[155]

Cualquier medida comunitaria aplicada dentro del territorio de un Estado miembro sin su consentimiento, como en un principio propuso la Comisión[156], plantearía serias dificultades

---

[151] Art. 42, Reglamento (UE) 2019/1896.

[152] Para un estudio reciente y detallado sobre esta cuestión ver ACOSTA PENCO, T.: *La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. De la mera coordinación a la actuación subsidiaria en las fronteras exteriores de la Unión Europea,* Madrid, Marcial Pons, 2023.

[153] SANTOS VARA, J.: *La gestión de las fronteras de la UE: los nuevos poderes de la Agencia Frontex*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 51.

[154] Ver: Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación relativa a las deficiencias graves detectadas en la evaluación correspondiente 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores por Grecia, Doc 5985/16, Bruselas 12 de febrero de 2016. El gobierno griego mostró su disconformidad por esta decisión votando en contra al entender que los resultados de la evaluación no representaban deficiencias graves ni ponían de manifiesto que estaban incumpliendo sus obligaciones ya que se habían tomado medidas para hacer frente a la desmedida presión migratoria que estaban sufriendo, medidas que tenían un gran impacto tanto económico como social en el país. Ver CONSEJO DE LA UE: *Proyecto de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación relativa a las deficiencias graves detectadas en la evaluación correspondiente a 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores de Grecia,* DOC 5877/1/16, Bruselas 11 de febrero de 2016.

[155] SANTOS VARA: *La gestión de las fronteras de la UE… op. cit.,* p. 53.

[156] La propuesta inicial de la Comisión sobre el reglamento de la GEFC establecía en su artículo 18.1 que cuando un Estado miembro no tome las medidas correctivas necesarias o bien se enfrente a una presión migratoria desproporcionada que ponga en peligro el Espacio Schengen, la Comisión tomaría una decisión ejecutiva previa consulta con la Agencia y exigirá la

respecto a las competencias reservadas a los mismos sobre su seguridad nacional[157], el mantenimiento del orden público y la seguridad interior[158] así como la aplicación de medidas coercitivas. Estas preocupaciones llevaron al Consejo a enmendar sustancialmente la propuesta inicial[159]. Al respecto, el Consejo estableció, tal y como figura actualmente en el reglamento, que en los casos en los que el Estado miembro afectado ignore la decisión ejecutiva, la Unión solo podrá activar el artículo 29 del CFS que contempla un procedimiento específico en casos excepcionales para reestablecer los controles en las fronteras internas de los Estados miembros afectados por un período de hasta dos años. No obstante, incluso con este procedimiento, el restablecimiento de los controles en las fronteras internas es voluntario, ya que el Consejo solo podrá recomendar que se tome esta medida, a lo que los Estados miembros afectados podrán negarse, siempre informando a la Comisión de sus motivos.

3.3 Desarrollo legislativo y técnico

A partir del sistema de competencias compartidas establecido en el TFUE, la gestión fronteriza europea se ha articulado a través de un marco regulador supranacional desarrollado a través del Derecho derivado, que ha supuesto la institucionalización de las políticas de control fronterizo de la Unión. El objetivo de este sistema normativo, que Stone-Sweet y Sandholtz definen como una de las dimensiones de la gobernanza supranacional[160], es garantizar «en todas las fronteras exteriores un nivel equivalente del contenido práctico básico de las funciones estatales sobre cruce de fronteras. Esto implica que un aspecto fundamental de la competencia

cooperación del Estado miembro con la Agencia. (COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 2007/2004, el Reglamento (CE) no 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*, COM (2015) 671 Final, Estrasburgo 15 de diciembre de 2015). Este artículo, tal y como estaba planteado, levantó las reticencias de la mayoría de los Estados miembros y de los Países Asociados Schengen, sobre todo aquellos con frontera exterior, que serían los realmente afectados (España, Grecia, Italia, Hungría, Polonia, Malta, Suecia, Bulgaria, Noruega y Chipre) que entendían que esta medida atentaba contra su soberanía y la responsabilidad sobre el control de las fronteras. Otra buena parte de los socios (Rumanía, República Checa, Eslovenia, Letonia, Lituania, Croacia, Estonia, Dinamarca, Eslovaquia, Suiza y Portugal) se mostraron cautelosos con la propuesta y entendían que se debía estudiar cómo intervenía el artículo 18 la soberanía estatal, en tanto que solo Alemania, Francia, Austria, Bélgica y Finlandia apoyaron que la Comisión ganara peso en la gestión de las fronteras. Ver HRABÁLEK, M., *et. al.*: "To intervene or not to intervene? Positions of the Member States towards the article 18 of the European Border and Coast Guard proposal", *Slovak Journal of Political Sciences*, vol. 19, nº 1, 2019, pp. 43-59.

[157] Art. 4.2 TUE.

[158] RIJPMA, J.: *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?,* Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016, p. 18.

[159] *Ídem*.

[160] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*"*, en SANDHOLTZ, W., *et al*. (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 10.

USC SANTIAGO DE COMPOSTELA

territorial y del Estado, como la vigilancia del acceso y salida de su territorio respecto a terceros Estados, no sea ya concebido como una competencia a desempeñar con exclusividad»[161].

La legislación fronteriza de este marco de gestión supranacional la componen media docena de reglamentos y directivas a través de los cuales la UE ha armonizado las condiciones de entrada al Espacio Schengen para períodos cortos, así como la política de visados, asilo y retorno, desplazando en parte a la legislación nacional, como ya explicamos. Asimismo, para la correcta aplicación de esta legislación comunitaria, la UE se ha ido dotando de sistemas informáticos de gran magnitud «diseñados para permitir la cooperación policial y la gestión integrada de las fronteras de la UE»[162].

Al respecto de esto último, autores como Guild, Carrera y Balzacq destacan que la respuesta de la UE ante las amenazas a su seguridad (migración, terrorismo y crimen organizado) pasa, precisamente, por el uso de la tecnología de control y vigilancia y afirman que «de hecho, los procesos de europeización están fomentando la creencia de que la tecnología es la herramienta más plausible para enfrentar cualquier inseguridad imaginada».[163] En este sentido, los sistemas de intercambio de información y su interoperabilidad por los que se ha apostado desde las instituciones comunitarias han llevado la visión del control fronterizo más allá del enfoque clásico de la contención y el patrullaje o del filtrado de personas –que aún existen y son las más visibles– construyendo una frontera digitalizada más discreta. Ésta se ha configurado a través de las huellas y los datos que dejan las personas cuando viajan y que son recopilados por los guardias de fronteras, la policía, los consulados, los servicios de inteligencia y las empresas transportista y que se comparten[164], en teoría, con rapidez. Con estos sistemas de *datavigilancia*[165] se realiza un trabajo preventivo mediante la creación de perfiles para prevenir amenazas, rechazando toda solicitud de entrada que encaje dentro de estos perfiles.

Con las llamadas Fronteras inteligentes[166], el control de las personas se basa cada vez más en la información que es almacenada en estos sistemas informáticos. Así, este desarrollo normativo y tecnológico de la gestión integrada de fronteras en la UE ha tenido un objetivo

[161] DEL VALLE GÁLVEZ: "Las fronteras de la Unión…", *op. cit*., p. 335.
[162] [Traducción del original: designed to enable law-enforcement cooperation and integrated border management at EU level] EU-LISA: *Eu-LISA in action: IT in the service of a more open and secure Europe*, Luxemburgo, 2014, p. 1.
[163] [Traducción del original: indeed, Europeanisation processes are fostering the belief that technology is the most plausible tool to face any imagined insecurity]. BALZACQ, T., *et al.*: *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, Challenge Liberty and Security Research paper nº 12, CEPS, 2008, p. 4.
[164] BIGO, D.: "The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts", *Security Dialogue*, vol. 45, nº 3, 2014, p. 217.
[165] *Ibídem*, p. 218.
[166] COMISIÓN EUROPEA: *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*, COM (2016) 205 final, Bruselas 4 de junio de 2016.

claro: el control. Por un lado, el control cada vez más exhaustivo de los nacionales de terceros países que pueden acceder o no al territorio comunitario y bajo qué condiciones, y el control de la discrecionalidad con la que los Estados miembros actúan y controlan sus fronteras.

De esta manera la proliferación de bases de datos para la migración y el asilo, así como la aprobación de distintos instrumentos legislativos a nivel comunitario han cambiado significativamente la forma en la que los guardias fronterizos nacionales comprueban las condiciones de acceso[167]. Tal y como establece la teoría de la gobernanza supranacional, esta transformación de las rutinas de control nacionales es una consecuencia lógica de la dinámica de institucionalización de la política fronteriza en la que lo que es específicamente supranacional (las normas y los sistemas tecnológicos) ha dado nueva forma a las interacciones y protocolos de actuación posteriores a nivel nacional.

3.3.1 Control de fronteras

El Código de Fronteras Schengen es la pieza central de la legislación fronteriza comunitaria[168]. Establece normas para dos situaciones: los controles fronterizos que se realizan al cruzar la frontera exterior[169] y el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores[170]. En el primer caso, el reglamento define el control fronterizo como la «actividad realizada en las fronteras de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo que, con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o con el propio acto de cruzarla, y que consista en la realización de inspección fronteriza y de actividades de vigilancia de fronteras»[171].

Vemos que dentro de la definición de control fronterizo se incluyen dos actividades distintas. La primera son las inspecciones[172] realizadas en los pasos fronterizos para autorizar la entrada o salida de personas del territorio de los Estados miembros[173], incluidos sus medios de transporte y objetos en su posesión. La segunda es la vigilancia[174] realizada en los pasos fronterizos y entre ellos para impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones[175]. Así,

[167] FINK, *et al*.: "The management of the European …", *op. cit*. p. 415.
[168] FINK, *et al*.: "The management of the European …", *op. cit*. p. 410
[169] Artículo 1, Reglamento (UE) 2016/399.
[170] Capítulo II, Reglamento (UE) 2016/399.
[171] Artículo 2.10, Reglamento (UE) 2016/399.
[172] Artículos 7 a 11, Reglamento (UE) 2016/399.
[173] Artículo 2.11, Reglamento (UE) 2016/399
[174] Artículo 13, Reglamento (UE) 2016/399
[175] Artículo 2.12, Reglamento (UE) 2016/399.

UDC

el reglamento regula de forma exhaustiva las condiciones de entrada[176] de las personas al Espacio Schengen[177] para posibilitar el funcionamiento armonizado de este control.

Más allá del acceso, el control fronterizo también tiene una dimensión de seguridad. Esta se vincula con la realización de «análisis de los riesgos para la seguridad interior y de las amenazas que puedan afectar la seguridad de las fronteras exteriores».[178] La idea básica en este caso es que este control «debe contribuir a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, el orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros»[179].

La otra parte fundamental del CFS es la referente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.[180] En base a las competencias exclusivas que tienen los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y la seguridad interna, desde el origen del Acuerdo de Schengen está prevista la posibilidad de que los Estados miembros puedan restablecer los controles de sus fronteras interiores de forma temporal y como último recurso[181] y siguiendo los criterios y procedimientos que establece el reglamento.

Por otro lado, el CFS también dispone que la ausencia de estos controles no afectará a las inspecciones dentro del territorio de cada Estado miembro y, concretamente, al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades nacionales en las zonas fronterizas. Ahora bien, este ejercicio está limitado y no puede tener como objetivo el control de fronteras, debe basarse en información y experiencias policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y tener el propósito de combatir la delincuencia transfronteriza. Esto quiere

---

[176] Artículo 6, Reglamento (UE) 2016/399.
[177] FINK, *et al*.: "The management of the European …", *op. cit*., p. 410.
[178] Considerando 8, Reglamento (UE) 2016/399.
[179] Considerando 6, Reglamento (UE) 2016/399.
[180] Artículo 25 al 33, Reglamento (UE) 2016/399.
[181] Como señala Olesti, «en pocas ocasiones se han impuesto los controles fronterizos; y cuando se ha hecho, en la inmensa mayoría de las ocasiones, se ha justificado por motivos relacionados con manifestaciones de carácter político (reuniones de altos mandatarios en diversos foros internacionales como las celebradas por el Consejo Europeo o reuniones de un nivel de participación equivalente, visitas de representantes políticos...) y siempre que ello ha tenido lugar se han reintroducido por periodos cortos de tiempo y para unos puestos precisos y concretos». (OLESTI RAYO, A.: "La crisis migratoria y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores en el Espacio Schengen", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, nº 1, 2016, pp. 245-246). En la misma línea se manifiesta Nokerman, que en su estudio sobre el restablecimiento de las fronteras interiores señala que entre los años 2000 y 2015 se llevaron a cabo controles fronterizos interiores en 88 ocasiones (comunicados), 43 de ellos tras la entrada en vigor del CFS de 2016, debido en la gran mayoría de los casos a reuniones, cumbres o visitas de jefes de Estado y gobierno, celebración de eventos deportivos masivos o culturales; y solo una mínima parte de los controles estuvieron motivados por amenazas a la seguridad interna como el terrorismo. En vista de ello, concluye que aparte de algunos casos concretos y pese a la «excesiva libertad que deja a los Estados miembros en sus acciones y motivaciones […] los Estados no parecen haber abusado del poder que se les ha dado en los últimos 15 años» [Traducción del original: la trop grande latitude laissée aux États membres dans leurs agissements et motivations (…) les États ne semblent pas avoir, durant ces quinze dernières années, abusé du pouvoir qu'il leur a été laissé] NOKERMAN, A.: *Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne : des origines de l'espace Schengen au «Schengen Governance Package»,* Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, pp. 41-43 y 46.

decir que solo están permitidas las inspecciones policiales en las zonas fronterizas que estén concebidas y se ejecuten de modo diferenciado de las inspecciones sistemáticas de las personas en las fronteras exteriores y se lleven a cabo a través de inspecciones aleatorias.

A finales de 2021, durante el proceso de redacción de la presente investigación, la Comisión puso en marcha el procedimiento para actualizar el CFS[182] para dar respuesta a los nuevos desafíos a los que ha tenido que enfrentarse el Espacio Schengen en los últimos años[183]. Concretamente, introduce disposiciones de salud pública por la pandemia del Covid-19 y al respecto de la instrumentalización de la migración para fines políticos como sucedió con Marruecos y Turquía en las fronteras de España y Grecia[184].

Otro instrumento legislativo fundamental de la gestión fronteriza europea es el que regula la vigilancia en las fronteras marítimas. Las llamadas «fronteras azules»[185] representan una categoría especial dentro de las fronteras exteriores de la UE y por este motivo fue necesario adoptar una normativa específica que se concretó con el Reglamento (UE) 656/2014[186] centrado en la vigilancia fronteriza que se lleva a cabo en el marco de la cooperación conjunta que realizan los Estados miembros bajo la coordinación de Frontex[187].

---

[182] COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras*, COM (2021) 891 final, Estrasburgo, 14 de diciembre de 2021.

[183] En el momento de finalización de esta investigación, esta reforma aún estaba en tramitación.

[184] Marruecos y Turquía permitieron el acceso a las fronteras españolas (Ceuta) y griegas como forma de presión diplomática contra el gobierno español por su posición sobre el Sahara Occidental, en el primer caso, y contra la UE para obligar a una mayor financiación de los campos de refugiados instalados del lado de las fronteras turcas. (Ver GARCÍA MASCAREÑAS, B.: *Las migraciones como arma política*, CIDOB Opinión 669, mayo 2021; PASETTI, F.: *Víctimas y cómplices: el chantaje fronterizo en Ceuta*, CIDOB Opinión 666, mayo 2021; MARTÍN M., *et al.:* "5.000 personas llegan a nado a Ceuta en plena escalada de tensión diplomática con Marruecos", *El País*, 18 de mayo de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-05-17/un-millar-de-personas-llegan-a-nado-a-ceuta-en-plena-escalada-de-tension-diplomatica-con-marruecos.html (consultado el 17 de diciembre de 2023) ; "Crisis de los refugiados en Europa: la pugna entre la Unión Europea y Turquía en la que los refugiados sirios son "manipulados como peones"", *BBC News*, 5 de marzo de 2020. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51748094 (consultado el 17 de diciembre de 2023).

[185] FRONTEX: *Risk Analysis for 2022/2023*, Warsaw, September 2022, p. 14.

[186] Este reglamento se aprueba en respuesta a la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 5 de septiembre de 2012, *Parlamento Europeo c. Consejo*, C-355/10, que anula la Decisión 2010/252/UE del Consejo, de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de Fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 111, de 04.05.2010). Esta decisión fue impugnada por el Parlamento Europeo por la aplicación del procedimiento de comitología –que da la Comisión competencias de ejecución en una norma jurídica, en este caso el CFS– cuando debería haberse seguido el procedimiento legislativo ordinario por alterar aspectos esenciales del CFS y modificar el reglamento Frontex. Pese al fallo de anulación, las disposiciones de la Decisión se mantuvieron en vigor hasta la aprobación del Reglamento (UE) 656/2014, por propia petición del Parlamento Europeo y no hubo cambios en el fondo de las disposiciones, que se trasladaron íntegramente al Reglamento tal y como figuraban en la Decisión del Consejo. Para un análisis sobre el fondo de la sentencia, consultar: ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *et. al*.: "Vigilancia de fronteras marítimas y elementos esenciales en los actos de ejecución", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 47, enero-abril, 2014, pp. 267-284.

[187] Reglamento (UE) Nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 189 DE 27.06.2014).

El reglamento establece para todos los Estados miembros que participan en las operaciones conjuntas una normativa común que garantiza, en primer lugar, una aplicación uniforme de las disposiciones que establece el Derecho Internacional sobre las actividades de vigilancia en las fronteras marítimas y, en segundo lugar, un modo de actuación común en lo que respecta a la interceptación de buques, las situaciones de búsqueda y salvamento y el desembarco de personas rescatadas dentro de estas operaciones. De esta forma se reduce, en el marco de Frontex, la arbitrariedad y la diferencia en las prácticas fronterizas de los Estados miembros[188].

Este reglamento estipula el respeto al principio de no devolución[189] de las personas interceptadas[190] (desembarcadas o entregadas a las autoridades) en el marco de las actividades en las fronteras marítimas de la Agencia a un tercer país donde puedan estar en peligro sus vidas o se vean en riesgo de ser sometidas a un trato inhumano por cualquier causa o, incluso, cuando exista un riesgo grave de ser trasladadas a otro país incumpliendo el principio de no devolución. La otra parte importante de este reglamento es que detalla las condiciones en las que se realizarán las labores de vigilancia y la interceptación de embarcaciones bajo sospecha de estar involucradas en el tráfico ilícito de migrantes en el mar territorial[191], la zona contigua[192] y alta

[188] NEAL: "Securitization and Risk at the EU Border…", *op. cit*., p. 348.

[189] Al respecto, explica Moreno Lax, que las disposiciones sobre la vigilancia de las fronteras marítimas son el punto de arranque de este cambio en la posición comunitaria –al menos de la narrativa– respecto a la gestión de los flujos migratorios marítimos. En una primera etapa, detalla esta autora, la situación migratoria en las fronteras marítimas exteriores se veía estrictamente desde el punto de vista de la seguridad como una amenaza que debía ser controlada, «renunciando a los derechos humanos extraterritoriales y desvinculando la protección internacional de la "lucha contra la inmigración ilegal" en la que se concentraría la acción fronteriza», en lo que llama la fase de «rescate sin protección»[189].([Traducción del original: disclaiming extraterritorial human rights duties and unlinking international protection from the 'fight against illegal immigration' on which border action was to concentrate] [rescue-without-protection] MORENO-LAX, V.: "The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without- Protection' Paradigm", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 1, 2018, pp. 123-124). Con la adopción de estas regulaciones de vigilancia marítima, que coincide en el tiempo con la Primavera Árabe y el incremento de los flujos migratorios, empieza una fase de *humanitarización* de las actividades de control fronterizo marítimo. En este sentido, Pallister-Wilkins, analizando el caso de los controles fronterizos realizados en Evros, concluye que el humanitarismo es utilizado para ampliar los controles policiales legitimando las acciones de intercepción e intervención que se realizan, bajo este discurso, en términos de salvar vidas humanas, legitimación que es mucho más complicada si estas actuaciones se realizan solo en nombre de la gestión del riesgo. (PALLISTER-WILKINS, P: "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros", *International Political Sociology*, vol. 9, 2015, pp. 66-67) En esta fase ya no solo se trata de controlar la llegada de flujos migratorios sino de salvar vidas en el mar, introduciéndose de forma gradual un «lenguaje humanitario en la documentación pública, reflejando de alguna manera la crisis humanitaria real que se está desarrollando en Siria y el norte de África». ([Traducción del original: humanitarian language in public documentation, somehow mirroring the actual humanitarian crisis unfolding in Syria and North Africa] MORENO-LAX: "The EU Humanitarian Border…", *op. cit*., p. 123). La tercera fase comenzó tras la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que condenó a Italia por la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y su Protocolo nº 4 al devolver a Libia a once ciudadanos somalíes y trece eritreos que fueron interceptados en 2009 por buques de la *Guardia di finanza* a 35 millas de Lampedusa sin las garantías establecidas en el Derecho Internacional y supone la militarización de las operaciones de vigilancia (*Operación Sophia*) esta vez no para luchar contra la migración irregular sino contra los traficantes que facilitan su tránsito. Al respecto de esto último ver Sentencia del TEDH (Gran Sala) de 23 de febrero de 2012, Asunto 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. c. Italia*; DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: "El CEDH como límite de las políticas migratorias europeas", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 46, septiembre/diciembre, 2013, pp. 1119-1135.

[190] Artículo 4, Reglamento (UE) 656/2014.

[191] Artículo 6, Reglamento (UE) 656/2014.

[192] Artículo 8, Reglamento (UE) 656/2014.

mar[193]. El reglamento también establece el *modus operandi* en las situaciones de búsqueda y salvamento[194] y la obligación que tienen los Estados miembros de prestar ayuda a cualquier buque o persona en situación de peligro en el mar, sea cual sea su condición jurídica o nacionalidad, siempre de manera coordinada con el Estado responsable de la zona SAR en la que se esté desarrollando la operación.

Estas disposiciones europeas sobre la vigilancia fronteriza marítima son para Quindimil López «el desarrollo comunitario de normas internacionales en materia de interceptación, salvamento y desembarco»[195]. En tanto que para Oanta[196] su importancia radica en que cubre las lagunas existentes en el Derecho de la Unión para dar cobertura a las actuaciones de vigilancia coordinadas en esa frontera marítima virtual mencionada con anterioridad.

La legislación de control fronterizo ha ido acompañada del desarrollo de tres sistemas informáticos de gran magnitud para apoyar su aplicación: el Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema de Entradas y Salidas (SES) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). El SIS[197] es, junto con el CFS, la piedra angular de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE[198] y también la base de datos comunitaria dedicada a la seguridad interna más antigua[199], en vigor desde 1995. Se utiliza básicamente para la cooperación policial y judicial en materia penal[200], para las inspecciones fronterizas[201] y para el retorno de migrantes irregulares[202].

---

[193] Artículo 7, Reglamento (UE) 656/2014.
[194] Artículo 9, Reglamento (UE) 656/2014.
[195] QUINDIMIL LÓPEZ: "La Unión Europea, Frontex y la seguridad…", *op. cit*., p. 84.
[196] OANTA, G.A.: "Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE", en SOBRINO HEREDIA, J.M., *et. al*. (dir.): *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2011, pp. 172-173.
[197] La base jurídica del SIS la componen tres reglamentos (ver notas 196, 197 y 198). Sin embargo, esto no afecta al principio de que el SIS constituye un único sistema de información que debe funcionar como tal. Debe contar con una red única de oficinas nacionales, denominadas oficinas Sirene, para garantizar el intercambio de información complementaria. En consecuencia, algunas disposiciones de dichos instrumentos deben ser idénticas». (Considerando 5, Reglamento 2018/1861).
[198] KOSLOWSKI, R.: "Information Technology and Integrated Border Management", en CAPARINI, M., *et al*. (eds): *Borders and Security Governance – Managing Borders in a Globalised World*, Geneva, DCAF, 2006, p. 60.
[199] BALZACQ, T.: "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *Journal of Common Market Studies*, vol, 46, inssue 1, 2008, p. 84.
[200] Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) nº 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (*DO* L 312 de 07.12.2018).
[201] Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) nº 1987/2006 (*DO* L 312 de 07.12.2018).
[202] Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (*DO* L 312 de 07.12.2018).

El SIS almacena diferentes tipos de datos. Desde descripciones de personas buscadas para su detención y extradición[203]; procesamiento judicial[204]; controles discretos con fines de investigación o específicos[205]; desaparecidas o vulnerables a las que se les deba impedir viajar[206], hasta descripciones sobre objetos (vehículos, aviones, embarcaciones, armas de fuego, documentos de identidad robados, etc.) a efectos de incautación o utilización como prueba en un proceso penal[207]. En el ámbito de las inspecciones fronterizas, en el sistema también se almacenan descripciones de nacionales de terceros países a efectos de denegación de estrada, de estancia y de concesión de prórroga de permisos de residencia y visados de larga duración, además de aquellos sujetos a medidas restrictivas y de los que disfruten del derecho a la libre circulación dentro de la Unión[208].

Como explican Peers, Guild y Tomkin, el SIS «es relevante tanto para el control fronterizo como para el proceso de expedición de visados, ya que contiene una lista de personas a las que se debe prohibir, en principio, entrar en los Estados que aplican las normas de libre circulación de Schengen y deben ser consultadas, entre otras cosas, al decidir sobre una solicitud de visado o cuando un nacional de un tercer país cruza una frontera exterior»[209].

A finales de 2022 había más de 86,5 millones de alertas almacenadas en el SIS, y se realizaron 12,7 billones de consultas por parte de las autoridades de los Estados miembros. Solo el 1% de las alertas almacenadas (más de un millón) eran referentes a personas, de las que un total de 263.452 eran de nacionales de terceros países a los que se les denegó la entrada o la estancia en la Unión. El 81% de las alertas estaban relacionadas con los documentos emitidos[210].

El SES[211] y el SEIAV son los sistemas informáticos más recientes desarrollados en el ámbito del ELSJ. El primero permite registrar todos los movimientos transfronterizos de los

[203] Artículos 26 a 31, Reglamento (UE) 2018/1862.
[204] Artículos 34 y 35, Reglamento (UE) 2018/1862.
[205] Artículos 36 y 37, Reglamento (UE) 2018/1862.
[206] Artículos 32 y 33, Reglamento (UE) 2018/1862.
[207] Artículos 38 y 39, Reglamento (UE) 2018/1862.
[208] Artículos 25 a 30, Reglamento (UE) 2018/1861.
[209] [Traducción del original: is relevant both to border control and the process of issuing visas, since it contains a list of persons who must be banned in principle from entering the States applying the Schengen free movement rules and must be consulted inter alia when deciding on a visa application or when a third-country national crosses an external border] PEERS, *et. al*: *EU Immigration and Asylum Law*…, *op. cit*., p. 97.
[210] EU-LISA: *SIS II 2022- Annual Statistics*, February 2023. Disponible en https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%202022%20Statistics%20-%20Factsheet.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2023).
[211] Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2017 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (*DO* L 327 de 9.12.2017).

nacionales de terceros países que entren y salgan del Espacio Schengen para estancias cortas, tanto de aquellos que necesitan visado como de los que están exentos de autorización para acceder a territorio comunitario. Esto implica que ahora el registro de los datos de las personas[212] (incluyendo los biométricos) ya no está restringido a determinado tipo de extranjeros, sino que por primera vez se generaliza a todos los ciudadanos no comunitarios, con determinadas excepciones[213].

El SES se creó con el objetivo[214] general de mejorar la gestión de las fronteras exteriores y luchar contra la inmigración irregular[215] mediante varias medidas. La primera es sustituir el tradicional sistema de sellado manual de documentos de viaje en las fronteras por un registro digital que almacene la fecha, hora y lugar de la entrada y la salida. La segunda es calcular la duración de la estancia autorizada, generar alertas cuando el plazo de estancia haya expirado y también registrar y almacenar la fecha, hora y lugar de denegación de la entrada, así como la autoridad que ha denegado la entrada y los motivos[216].

La información del SES puede consultarse con fines policiales para prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo u otros delitos graves, para lo que están autorizadas las autoridades nacionales designadas para ello[217] y una unidad especial de Europol. Es precisamente en su valor como herramienta de seguridad que el SES adquiere legitimidad, en opinión de varios autores, ya que «sin un vínculo concreto con los procedimientos de control y expulsión […] el SES crearía poco más que un mecanismo extremadamente costoso para recopilar estadísticas de migración»[218]. De allí que el reglamento adoptado no limite al SES a labores de control migratorio, sino que extienda sus objetivos al mantenimiento de la seguridad

[212] Artículos 16 a 20, Reglamento (UE) 2017/2226.
[213] El artículo 2.3 del Reglamento (UE) 2017/2226 establece que no se aplicará el SES a los nacionales de terceros países familiares de un ciudadano de la Unión a los que se les aplica la Directiva 2004/38/CE y que tengan una tarjeta de residencia en base a la misma; los nacionales de terceros países familiares de nacionales de terceros países que sean beneficiarios del derecho a la libre circulación o que sean titulares de una tarjeta de residencia; los titulares de permisos de residencia. Tampoco se aplica a los nacionales de terceros países que circulen por la Unión en base a traslados interempresariales (Directiva 2014/66/UE) o bien por razones de investigación, estudio, prácticas, voluntariado, programas de intercambio estudiantiles, proyectos educativos o colocación au pair (Directiva (UE) 2016/801); los titulares de visados de estancia de larga duración; los nacionales de Andorra, Mónaco, San Marino y los que sean titulares de un pasaporte expedido por la Ciudad del Vaticano; las personas exentas de inspecciones fronterizas según el CFS.
[214] Los objetivos específicos del SES figuran en el Artículo 6 del Reglamento (UE) 2017/2226.
[215] PEERS, S.: *The Future of the Schengen System*, Sieps Report No. 6, Sieps, 2013, p. 77.
[216] Artículo 1, Reglamento (UE) 2017/2226.
[217] Artículo 29, Reglamento (UE) 2017/2226.
[218] [Traducción del original: without a concrete link to arrest and expulsion procedures […] the EES would create little more than an extremely expensive mechanism for gathering migration statistics.] BIGO, D., *et al*.: *Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 52, CEPS, 2012, p. 33.

interna permitiendo «que las autoridades designadas dispongan de la información más actualizada posible para desempeñar su cometido»[219].

Por último, el SEIAV[220] tiene por objeto evaluar si la presencia en el territorio europeo de nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado implica «un riesgo para la seguridad, un riesgo de inmigración ilegal o un riesgo elevado de epidemia», antes de realizar un viaje y, de esta manera, autorizar o denegar la entrada previamente a su llegada a las fronteras exteriores[221]. Este sistema se implantó para cubrir las lagunas existentes referente a los datos de nacionales de terceros países que estaban exentos de visado[222], especialmente en el caso de los que entraban por las fronteras terrestres, y es utilizado para garantizar la seguridad interna a través del análisis del riesgo que puedan suponer los no comunitarios exentos de visa que tengan la intención de acceder al territorio Schengen. Al igual que el visado, la autorización del SEIAV es un elemento de preselección de nacionales de terceros países que pueden acceder de buena fe al Espacio Schengen sin suponer un riesgo migratorio, de seguridad o epidemia, antes de que lleguen a la línea fronteriza[223].

Todos estos datos se almacenan en el sistema central del SEIAV[224] y se comparan con la información de otras bases de datos[225], incluidas las de Europol e Interpol, en busca de respuestas positiva sobre fraude o robo en documentos de viaje, denegaciones de entrada, órdenes de detención o extradición, denegación, revocación o anulación de visados, si se ha sobrepasado el tiempo de estancia en el pasado, o si está registrado en Eurodac, entre otras

---

[219] Considerando 22, Reglamento (UE) 2017/2226.

[220] Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de septiembre de 2018 por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (*DO* L 236 de 19.09.2018).

[221] Artículo 1, Reglamento (UE) 2018/1240.

[222] Vavoula destaca que la puesta en marcha de este sistema informático está estrechamente vinculada con la política de liberalización de visados hacia países que anteriormente estaban obligados a su tramitación. En este sentido, esta investigadora argumenta que estos acuerdos «no deben considerarse como una garantía de apertura de la UE, sino más bien como que tiene efectos colaterales altamente restrictivos, como el establecimiento del SEIAV». [Traducción del original: should be viewed not as ensuring the openness of the EU, but rather as having highly restrictive collateral effects, such as the establishment of the ETIAS] VAVOULA, N.: *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A Flanking Measure of the EU's Visa Policy with Far Reaching Privacy Implications*, Research Paper No. 256/2017, Queen Mary School of Law Legal Studies, March 6 2017, p. 7.

[223] CESARZ, M.: "A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)", *Studia Prawnicze Kul*, vol. 88, nº 4, 2021, p. 24.

[224] Frontex es la responsable de la definición, evaluación y revisión de los indicadores de riesgo establecidos en el reglamento del sistema y marcados por Europol, además de realizar la evaluación detallada y la consulta de las otras bases de datos cuando los datos introducidos en el sistema arrojen coincidencias positivas.

[225] Es precisamente esta apuesta decidida por la integración tanto vertical como horizontal con el resto de las bases de datos comunitarias para formar un todo interconectado lo que lleva a autores como Michéa y Rousvoal a considerar que el SEIAV no es una herramienta informática más que se une al largo repertorio de herramientas informáticas utilizadas en el campo de gestión fronteriza, migratoria y de seguridad, sino que «cambia el ecosistema de las bases de datos europeas preexistente» [Traducción del original: change the ecosystem of pre-existing European databases] MICHÉA, F., *et al*.: "The criminal procedure out of itself: A case of study of the relationship between EU law and criminal procedure using the ETIAS system", *European Papers*, vol. 6, nº 1, 2021, pp. 475 y 481-484.

cuestiones[226]. Estas nuevas bases de datos que componen las fronteras inteligentes junto con el VIS y el SIS establecen «procedimientos de selección previos y posteriores a la frontera dirigidos a todos los visitantes extranjeros a la UE. Asociados con otros sistemas de datos e información, desestabilizan la división entre extranjeros y ciudadanos y establecen las condiciones para el seguimiento proactivo y la vigilancia estadística de un gran número de personas»[227] amparado en la lógica de prevención de riesgos[228].

3.3.2. Visados

El Código Común de Visados[229] es solo uno de los tres instrumentos legales de la política común de visados de la UE, en el que se establecen los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados de corta duración y visados de tránsito aeroportuario para entrar en el Espacio Schengen. Esta normativa, en vigor desde 2010[230] y modificada hasta en cinco ocasiones[231], solo se aplica a los nacionales de terceros países a los que se les requiere la obligación de estar en posesión de un visado para cruzar la frontera exterior[232] cuyos datos se introducen en el Sistema de Información de Visados (VIS) que se consulta en el momento de la entrada en el Espacio Schengen.

---

[226] Artículo 20, Reglamento (UE) 2018/1240.

[227] [Traducción del original: pre- and post-border screening procedures targeting all foreign visitors to the EU. Associated with other data and information systems, they destabilise the foreigner/citizen divide and lay down the conditions for the proactive monitoring and statistical surveillance of a large number of persons] BIGO, *et al*.: *Justice and Home Affairs Databases and*…, *op. cit*., p. 7.

[228] VAVOULA: *European Travel Information and Authorisation*…, *op. cit*., p. 7.

[229] Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, por el que se establece el Código Comunitario de Visados (*DO* L 243 de 15.09.2009).

[230] Hasta la entrada en vigor del Código de visados, las disposiciones referentes a los visados en el Espacio Schengen se encontraban repartidas entre el Convenio Schengen y otras medidas, que fueron sustituidas por el nuevo reglamento. Ver PEERS, *et. al: EU Immigration and Asylum Law…, op. cit.,* pp. 251-254.

[231] Reglamento (UE) nº 977/2011 de la Comisión, de 3 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (*DO* L 258 de 04.10.2011) para introducir las disposiciones sobre los datos biométricos en el VIS; Reglamento (UE) n 154/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2012 con el que se aclaran las normas sobre el tránsito por las zonas internacionales de los aeropuertos, concretamente indicando qué nacionales de terceros países están exentos de estos visados (*DO* L 58 de 29.02.2012); Reglamento (UE) 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se modifican las normas relativas al cálculo de la duración autorizada de las estancias de corta duración (*DO* L 182 de 29.06.2013). El Código de Visados también fue modificado por el CFS en 2016. La última modificación tuvo lugar en 2019 con la adopción del Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 (*DO* L 188 de 12.07.2019).

[232] Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (*DO* L 303 de 28.11.2018).

Este reglamento establece los tipos de visado[233], las autoridades[234] y los Estados miembros[235] competentes para examinar, tramitar y decidir sobre las solicitudes[236]. Respecto a los solicitantes, el Código de visados determina todos los documentos necesarios, los plazos, las tasas y las formas de presentar las solicitudes, además de los procedimientos que deben seguir las autoridades consulares para evaluar los casos y una vez que se acepten o denieguen los visados.

El VIS es el tercer elemento que completa la política común de visados de la UE. Se trata de la base de datos comunitaria que contiene la información (incluidos los datos biométricos) de los nacionales de terceros países que han solicitado un visado de corta duración para ingresar en el territorio Schengen y que sirve para controlar y verificar la identidad de los solicitantes en el momento de cruzar las fronteras exteriores.[237]

El objetivo principal del VIS[238] es «mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales de visado, facilitando el intercambio de datos entre los Estados miembros». La idea es simplificar el procedimiento de solicitud de visado, impedir que se incumplan los criterios sobre el Estado competente para resolver la solicitud –es decir, que el solicitante elija en qué consulado hacer el trámite–, facilitar la lucha contra el fraude y los controles en los puestos fronterizos y dentro del territorio de los Estados miembros. También busca prestar asistencia para identificar a los migrantes irregulares (aquellos que incumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia y residencia), facilitar la aplicación de la normativa de asilo, y contribuir a la prevención de las amenazas contra la seguridad interior de los Estados miembros[239].

---

[233] Artículos 2.1 a 2.3, Reglamento (CE) 810/2009.
[234] Artículo 4, Reglamento (CE) 810/2009.
[235] Artículo 5, Reglamento (CE) 810/2009.
[236] Para este procedimiento la Comisión proporciona una orientación general sobre cómo los consulados deben tramitar las solicitudes de visa. Ver EUROPEAN COMMISSION: *Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2010) 1620 final as regards the replacement of the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas (Visa Code Handbook I)*, C(2020) 395 final, Brussels, January 28th 2020.
[237] DZANKIC: "Visa Policy in the European Union…", *op. cit*., p. 9.
[238] Artículo 2, Reglamento (CE) 767/2008.
[239] La mayoría de los especialistas sobre el tema destacan el temprano acceso que se le dio a Europol para consultar los datos del VIS, paralelamente a la aprobación del reglamento, a través de una Decisión del Consejoen la que se argumentaba que la información que contiene el VIS «puede ser necesaria para la prevención y la lucha contra el terrorismo y los delitos graves y, por lo tanto, debe estar disponible, con arreglo a las condiciones establecidas en la presente Decisión, para ser consultada por las autoridades designadas». Al respecto, Balzacq destaca que la lucha contra el terrorismo «ha sido un ingrediente definitorio del VIS» ([Traducción del original: it has been a defining ingredient of VIS] BALZACQ: "The Policy Tools of Securitization…", *op. cit*., p. 89) hasta el punto de que el Supervisor Europeo de Protección de Datos recordó que esta base de datos fue desarrollada para la política común de visados y no como una herramienta de aplicación de la ley. En opinión de Bigo «ninguna de las bases de datos, concebida inicialmente en relación con la libertad de circulación y las medidas compensatorias, ha escapado a su uso para medidas preventivas y de búsqueda contra el terrorismo y la delincuencia». [Traducción: None of the data bases, initially conceived in relation to freedom of movement and compensatory measures has escaped from its use for preventive measures and search against terrorism and crime] BIGO, D.: "Interoperability: A political technology for the

El 2021 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un nuevo reglamento[240] con la finalidad de reforzar el VIS para responder a los nuevos desafíos de seguridad y a los cambios en los patrones migratorios. Con esta modificación, se amplían los objetivos del VIS para que sea una herramienta para prestar asistencia en la identificación y retorno de los nacionales de terceros países que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia y residencia. A su vez, servirá para la identificación de personas que se encuentran desaparecidas, secuestradas o que son víctimas de la trata de seres humanos y para apoyar los objetivos del SIS en relación a las descripciones de nacionales de terceros países que sean objeto de denegación de entrada o personas que sean buscadas.

Más allá de las disposiciones del reglamento, es preciso destacar al respecto que la de visados es una política que solo está comunitarizada en parte por dos razones fundamentales. La primera es que la expedición de visados de larga duración sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros y se rige según el Derecho interno[241]. Respecto a la segunda, en el caso de los visados de corta duración, pese a la armonización de los procedimientos de solicitud y evaluación, son los funcionarios nacionales de cada consulado los que deciden sobre los visados. Por esta razón, autores como Guild y Bigo afirman que «el visado de la UE es un visado nacional *de facto* que da facilidades para entrar en los demás Estados»[242] y su gestión «está lejos de ser una expresión de una política uniforme, coherente y global»[243] ya que la concesión depende, en parte, de la discrecionalidad del funcionario consular[244] a la hora de evaluar el riesgo que representa cada solicitante.

La importancia fundamental de la política común de visados en la gestión integrada de las fronteras exteriores radica en el hecho de que ha convertido a los consulados en la primera frontera exterior de la UE en el caso de los nacionales de terceros países que requieren un

datafication of the field of EU internal security?", en BIGO, D. *et al.* (eds): *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Abingdon, Routledge, 2021, p. 403.

[240] Reglamento (UE) 2021/1134 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 767/2008, (CE) nº 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, a fin de reformar el Sistema de Información de Visados. (*DO* L 248 de 13.07.2021).

[241] KOSTADINOVA: The European Commission and the Transformation…, *op. cit*., p.70; DZANKIC: "Visa Policy in the European Union…", *op. cit*., p. 6.

[242] [Traductor del original: The EU visa is a national *de facto* visa which gives facilities to enter the territory of the other States] GUILD, E., *et al*.: "Policing at a distance: Schengen visa policies" en BIGO, D., *et al*. (eds): *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, London, Routledge, 2005, p. 214.

[243] [Traducción del original: is far from being an expression of a uniform, coherent and global policy] *Ibídem*, p. 217.

[244] Ver ZAMPAGNI, F.: "A Visa for Schengen's Europe Consular practices and regular migration from Senegal to Italy", *CARIM-AS*, nº 2011/59, 2011 y LA CIMADE: *Visa refusé. Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visa,* Paris, La Cimade, 2010.

visado,[245] ya que son los lugares donde el control de la frontera se activa antes de entrar en el territorio de la Unión[246]. La base de esto radica en el principio de que ningún nacional de un tercer país que represente un riesgo para los Estados miembros puede tener acceso al territorio comunitario por lo que la tarea del procedimiento de visado es filtrar, ya desde el país de origen, a este tipo de personas[247]. Este filtrado se realiza, en primer lugar, por la nacionalidad del solicitante, de allí la importancia que tiene la llamada «lista negra» de países cuyos nacionales requieren autorización de entrada y que se elabora siguiendo tres criterios básicos, aunque no exhaustivos: la inmigración ilegal, el orden público y las relaciones internacionales[248].

Dentro de los nacionales de estos países se realiza un segundo filtrado, clasificándolos de acuerdo a una escala de intensidad de riesgo, entre los que se incluye la amenaza migratoria. «Para estas personas, los controles específicos, incluidas las entrevistas cara a cara y la selección de documentos, son sistemáticos. Depende del individuo demostrar que no constituye un riesgo y que puede ser considerado de buena fe»[249], argumentan Guild y Bigo.

3.3.3 Asilo y Retorno

Las disposiciones comunitarias en materia de asilo y retorno solo se aplican desde el momento en el que el individuo ha llegado a las fronteras exteriores (territoriales), incluyendo las aguas territoriales y las zonas de tránsito[250], en base al respeto al principio de no devolución y a las obligaciones de protección internacional que se deben aplicar a todas las actividades de control y vigilancia fronteriza[251]. En el ámbito del asilo hay tres instrumentos jurídicos fundamentales. El más antiguo es el Convenio de Dublín[252], modificado en varias ocasiones hasta la actual versión vigente desde 2013 (Reglamento Dublín III), en el que se determinan los

[245] GUILD, *et al*.: "Policing at a distance…", *op. cit*., p. 205.
[246] *Ibídem*, p. 208.
[247] *Ídem*.
[248] COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*, COM (2000) 0027 final, Bruselas 26 de enero de 2000.
[249] [Traducción del original: For these people, specific controls including a face to face interview and document screening is systematic. It is up to the individual to prove that he or she does not constitute a risk and that he or she can be regarded as bona fide]. GUILD, *et al*.: "Policing at a distance…", *op. cit*., p. 208.
[250] AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE, *et. al*: *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Luxemburgo, 2020, p. 46.
[251] *Ídem*.
[252] Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (*DO* L 180 de 29.06.2013).

criterios sobre cuál es el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida[253].

Asimismo, establece las modalidades, plazos y garantías del solicitante respecto a una decisión de traslado[254] (incluido el internamiento[255]) y la posibilidad de presentar un recurso contra esta decisión.[256] A su vez, los procedimientos comunes para la concesión y retirada de la protección internacional figuran de manera detallada en la Directiva 2013/32/UE[257].

Respecto al retorno, mediante la Directiva 2008/115/CE[258], la Unión ha establecido normas y procedimientos comunes que deben ser aplicadas en los Estados miembros para retornar a los nacionales de terceros países que se encuentran en territorio comunitario en situación irregular. En esta directiva se establecen las disposiciones más favorables para que los Estados miembros puedan llevar a cabo los retornos[259] (acuerdos bilaterales o multilaterales), las decisiones de retorno[260], los retornos voluntarios[261] y las expulsiones[262], los casos que afecten a menores[263], las garantías procedimentales[264] o el internamiento[265], entre otras cuestiones.

Esta legislación está acompañada también de un sistema de información a gran escala, Eurodac. Es un sistema dactiloscópico para los solicitantes de asilo y la primera aplicación de tecnología de identificación biométrica establecida por una organización supranacional.[266] Como bien destaca Aus, aunque fue el primer reglamento adoptado en el marco de Justicia y Asuntos de Interior del Tratado de Ámsterdam, sus orígenes políticos[267] se enmarcan en el

[253] Artículos 20 a 25, Reglamento (UE) 604/2013.
[254] Artículos 26, y 29 a 32, Reglamento (UE) 604/2013.
[255] Artículo 28, Reglamento (UE) 604/2013.
[256] Artículo 27, Reglamento (UE) 604/2013.
[257] Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. (*DO* L 180 de 29.6.2013).
[258] Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DO* L 348 de 24.12.2008).
[259] Artículo 4, Directiva 2008/115/CE.
[260] Artículo 6, Directiva 2008/115/CE.
[261] Artículo 7, Directiva 2008/115/CE.
[262] Artículo 8, Directiva 2008/115/CE.
[263] Artículo 10, Directiva 2008/115/CE.
[264] Artículos 12 a 14, Directiva 2008/115/CE.
[265] Artículos 15 a 18, Directiva 2008/115/CE.
[266] AUS, J.P.: "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", *European Integration Online Papers*, nº 10, 2006, p. 2.
[267] El registro de las huellas dactilares de los migrantes irregulares interceptados en la frontera exterior y dentro del territorio fue una imposición de los Estados miembros del norte y centro de Europa durante la negociación del reglamento Eurodac como respuesta a la crisis de refugiados iraquíes que tuvo lugar en 1997. Fue impuesta hasta el punto de que Alemania amenazó con bloquear la aprobación de Eurodac si no se aceptaban sus demandas de incluir en el sistema a los migrantes irregulares. *Ibídem*, pp.7-8.

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

proceso de negociación intergubernamental de Schengen, lo que definió indiscutiblemente las características del sistema[268].

Eurodac se estableció originalmente en el año 2000[269] y entró en funcionamiento en 2003 en todo los Estados miembros, menos en Irlanda, con el objetivo de facilitar la aplicación del Convenio de Dublín, concretamente para determinar el Estado miembro responsable de tramitar las solicitudes de protección internacional, evitando así la llamada «compra de asilo», es decir, que los solicitantes de asilo pudieran pedir protección internacional en varios Estados miembros[270]. En otras palabras, la misión de esta base de datos es ayudar a los Estados miembros a determinar el primer punto de entrada al territorio comunitario de los solicitantes de protección internacional sin visado válido[271].

La importancia de Eurodac en la gestión integrada de las fronteras exteriores radica, concretamente, en la categoría de personas sobre las que se introducen los datos dactiloscópicos en el sistema. En esta base de datos se registran las huellas dactilares de todas las personas, mayores de 14 años, solicitantes de protección internacional[272], nacionales de terceros países o apátridas interceptados en cruces irregulares en una frontera exterior[273] que no hayan sido devueltos ni permanezcan bajo custodia o internamiento mientras llega la expulsión, y los que se encuentren ilegalmente en un Estado miembro[274]. Esto supone que Eurodac no sea solo un instrumento para implementar la política de asilo, sino también para luchar contra la migración irregular, mejorando y acelerando las expulsiones[275], lo que, en palabras de Balzacq, es «el núcleo de su vulnerabilidad»[276].

La razón de esto último está en el hecho de que la introducción de datos dactiloscópicos de los migrantes irregulares interceptados en las fronteras exteriores y dentro del territorio comunitario se ha revelado como un «fracaso casi total»[277], en vista de que solo una mínima parte de los datos almacenados en Eurodac proceden de estas categorías[278]. Esto se debe,

---

[268] AUS, J.P.: *EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice: Logics of Decision-making in the Justice and Home Affairs Council*, Arena Working Paper nº 15, 2007, p. 23.
[269] Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (*DO* L 316 de 15.12.2000).
[270] BIGO: "Interoperability: A political technology…", *op. cit*., p. 403.
[271] AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE, *et. al*: *Manual de Derecho europeo sobre asilo…, op. cit*., p. 57.
[272] Artículos 9 a 13, Reglamento (UE) 603/2013.
[273] Artículos 14 a 16, Reglamento (UE) 603/2013.
[274] Artículo 17, Reglamento (UE) 603/2013. En este caso, solo será para comprobar si la persona ha solicitado protección internacional en otro Estado miembro.
[275] BALZACQ: "The Policy Tools of Securitization…", *op. cit*., p. 88.
[276] [Traducción del original: the core of its vulnerability] *Ibidem*, p. 87.
[277] [Traducción del original: *a near complete failure* (SIC)] AUS: "Eurodac: A Solution Looking…", *op, cit.,* p.12.
[278] Ver EU-LISA: *Eurodac 2022 Annual Report,* August 2023, p. 17. Disponible en https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20Annual%20Report%202022.pdf (consultado el 18 de

básicamente, a que los Estados miembros con frontera exterior tardan en enviar los datos a Eurodac, lo que tiene consecuencias inmediatas en la determinación del Estado miembro responsable de tramitar la solicitud de asilo y de proceder al retorno[279].

3.4 Gobernanza

El actual sistema competencial analizado en este capítulo configura una gobernanza particular para el ELSJ y también para la gestión fronteriza, que sobrepasa las teorías clásicas de la integración europea[280]. Aunque la Unión cumple con las ideas básicas del federalismo[281], carece de los elementos fundamentales que conforman, según Watts, una federación, a saber: un gobierno central elegido por los ciudadanos –con los que trata directamente– que posee poderes propios delegados por el pueblo a través de una Constitución.[282] En este sentido, el académico califica a la UE surgida después de Maastricht como una confederación, es decir, «una especie de sistema federal en el que las instituciones de gobierno compartido dependen de

diciembre de 2023); KUSTER, B., *et al.:* "How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border", en BOSSONG, R., *et al.* (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability,* Cham, Springer, 2016, p. 52 y 56-57; AUS: "Eurodac: A Solution…", *op. cit*., p. 12.

[279] Según resalta la Comisión, un retraso en la transmisión de las huellas dactilares puede tener consecuencias jurídicas para la correcta aplicación de Eurodac y del Reglamento Dublín. Si las huellas dactilares de un extranjero que cruzó ilegalmente una frontera en un Estado miembro con frontera exterior tardan en enviarse a la Unidad central, la misma persona ya podría presentarse en otro Estado miembro y solicitar asilo. Si este segundo Estado miembro envía las huellas dactilares más rápido que el primero, la Unidad Central registraría un solicitante de asilo y no un migrante en situación irregular en el Estado de entrada. La consecuencia de estos retrasos es que Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Suecia, Países Bajos tienen que tramitar un elevado número de solicitudes de asilo y también tienen un elevado número de migrantes irregulares en sus territorios.

[280] BICKERTON, C.J.: *European Integration. From Nation-State to Member State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 8.

[281] Explica Burgerss que la base de la idea federal está en el principio de asociación, es decir, en la unión voluntaria de Estados y pueblos a través de un acuerdo, tratado o pacto, vinculante para sus miembros, en el que se reconoce la diversidad y la diferencia bajo los principios de reciprocidad, igualdad, tolerancia, reconocimiento y respeto mutuo. Para este autor una unión federal es aquella en la que «entidades previamente discretas, distintas o independientes se unen para formar un nuevo todo, en el que fusionan parte de su yo autónomo mientras conservan ciertos poderes, funciones y competencias fundamentales para la preservación y promoción de sus culturas, intereses, identidades y sentido de autodefinición particulares» [Traducción del original: Previously discrete, distinct or independent entities come together to form a new whole, in which they merge part of their autonomous selves while retaining certain powers, functions, and competences fundamental to the preservation and promotion of their particular cultures, interests, identities, and sense of self-definition] (BURGERSS, M.: "Federalism", en DIEZ, T., *et. al*: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 28.). Autores de esta teoría federalista señalan que la UE ha desarrollado un nuevo tipo de modelo federal nunca antes visto, debido a la compleja interacción entre economía, política e intereses nacionales de los Estados miembros (*Ibídem*, p. 27) y también por su ineludible carácter multinacional (*Ibídem*, p. 35), en el que se ha optado por un federalismo más funcional, de progresión en determinadas áreas como la económica (*Ibídem*, p. 32) o de cooperación basado en la interdependencia y la cooperación entre las diversas entidades de la federación (BAST, *et al.:* "The Federal Order of…", *op. cit*., p. 285), como modelo alternativo al modelo federal clásico de EEUU (Ver: MENON, A. *et al.,* (eds): *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006).

[282] Concretamente, Watts define una federación como «una política compuesta que combina unidades constituyentes y un gobierno general, cada uno con poderes delegados en él por el pueblo a través de una constitución, cada uno facultado para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de una parte significativa de sus poderes legislativos, administrativos y fiscales, y cada uno elegido directamente por sus ciudadanos» [Traducción del original: a compound polity combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and taxing powers, and each directly elected by its citizens]. WATTS, R.: "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science*, vol. 1, 1998, p. 121.

los gobiernos constituyentes, ya que están compuestas por delegados de los gobiernos constituyentes y, por lo tanto, solo tienen una base electoral y fiscal indirecta»[283] y en el que «la relación directa se encuentra entre las instituciones compartidas y los gobiernos de los Estados miembros»[284]. No obstante, en el caso de la Unión existen algunos aspectos de federación que se han hecho más relevantes en las posteriores revisiones de los Tratados al aumentar el peso del Parlamento Europeo[285] y también los ámbitos en los que la UE puede ejercer una acción regulatoria.

Al respecto de esto último, Kelemen defiende la premisa de que «si bien la UE carece de los atributos importantes de un estado federal de pleno derecho, opera como un sistema federal en el área de regulación»[286]. Esta teoría del *Federalismo Regulatorio* hace dos afirmaciones básicas. La primera es que la estructura vertical entre los gobiernos central y estatal (en el caso de la UE serían las instituciones comunitarias y los gobiernos de los Estados miembros), y la interacción entre ellos a nivel regulatorio, configura un sistema competencial similar en todos los sistemas federales. En estos, los gobiernos federales asumen un papel cada vez más importante en la formulación de las políticas, mientras los gobiernos estatales controlan la implementación de estas políticas porque la UE tiene una capacidad limitada de implementación propia y depende de los Estados miembros para poner en práctica sus políticas[287]. La segunda afirmación es que cuanto más fragmentada sea la estructura del poder en el gobierno federal, menor será la discrecionalidad otorgada a los Estados para aplicar las políticas o las leyes federales.

En el caso del ELSJ y más concretamente de la gestión de las fronteras, sí son evidentes los rasgos de federalización, sobre todo en la regulación, en la medida en que, desde el Tratado de Ámsterdam, las instituciones comunitarias han ido ganando más peso en la formulación de políticas y de legislación para establecer un sistema común. Sin embargo, pese la importancia cada vez mayor que adquieren las instituciones comunitarias, especialmente la Comisión

[283] [Traducción del original: a species of federal system in which the institutions of shared rule are dependent on the constituent governments, being composed of delegates from the constituent governments and therefore having only an indirect electoral and fiscal base] *Íbid*.
[284] [Traducción del original: the direct relationship lies between the shared institutions and the governments of the member states]. *Íbid*.
[285] *Ibídem*, p. 126.
[286] [Traducción del original: while the EU lacks important attributes of a full-fledged federal state, it operates as a federal system in the area of regulation] KELEMEN, R.D.: *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2004, p. 1.
[287] PETERS, B.G., *et al*.: "Governance Approaches", en DIEZ, T., *et. al*: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 96.

Europea, el Parlamento Europeo y el TJUE[288], en estos ámbitos, la falta incuestionable de los elementos fundamentales del sistema federal ha propiciado que más que como un proceso federalizador, la integración europea sea entendida por los neofuncionalistas como un proceso de supranacionalización. Bajo este sistema «los actores políticos en varios escenarios nacionales distintos son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre el estado nacional preexistente»[289], en palabras de Hass (citado por Risse).

En este proceso se produce una integración vertical con la transferencia de competencias del nivel nacional al europeo y en él se pasa de la cooperación y coordinación intergubernamental a la centralización supranacional[290]. Desde el punto de vista de la supranacionalización, los Estados miembros siguen siendo los actores más relevantes del proceso de integración, pero la gobernanza multinivel[291] europea «rodea a los Estados miembros, creando restricciones y oportunidades que influyen en los países y estrategias nacionales»[292] e impulsa la integración más allá del nivel pretendido originalmente por los Estados, transformándola[293].

No obstante, la diferenciación tanto vertical como horizontal[294] muy notable en los ámbitos de justicia e interior y, lo que es más importante, la relevancia que siguen teniendo los Estados miembros en estos ámbitos, no terminan de concretar ni un sistema federal ni un sistema supranacional completo. Pero está claro que en la actualidad el ELSJ tampoco es un régimen intergubernamental limitado a la cooperación y a la coordinación política y en el que las instituciones comunitarias están controladas de forma efectiva por los Estados miembros, tal y como defienden los intergubernamentalistas[295]. Esto se debe a que el ordenamiento jurídico comunitario y el papel jugado por el TJUE respecto a la aplicación del derecho europeo y en

[288] LEUFFEN, D., *et al*.: *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, p. 92.
[289] [Traducción del original: political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national state] RISSE, T.: "Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 2, 2005, p. 292.
[290] LEUFFEN, *et al*.: *Integration and Differentiation… op, cit.,* p. 9.
[291] PETERS, *et al*.: "Governance Approaches…", *op. cit*., pp. 96-97.
[292] [Traducción del original: surrounds member states, creating constraints and opportunities that influence state preferences and strategies] KELEMEN: *The Rules of Federalism…, op, cit.,* pp. 5-6.
[293] LEUFFEN, *et al*.: *Integration and Differentiation…, op. cit.,* pp. 89-92.
[294] La diferenciación vertical se refiere a la variación entre el nivel de integración vertical en las políticas, en las que algunas siguen siendo competencia exclusiva de los Estados, en tanto que otros ámbitos están supranacionalizados. La diferenciación horizontal hace referencia a que algunas políticas integradas no se aplican a todos los Estados miembros. *Ídem.*
[295] KELEMEN: *The Rules of Federalism…, op, cit.,* p. 5.

ratificar su primacía y autonomía[296] han transformado a la UE en algo más que un régimen internacional controlado por intereses nacionales[297].

Como bien apunta Kostadinova, los analistas concluyen que «si bien existe una apariencia de un marco de gobernanza supranacional en esta área –en referencia al ELSJ– persiste un fuerte carácter intergubernamental»[298]. Lo que esto ocasiona es que, en algunas circunstancias, «en lugar de emplearse la potencial afectación al correcto funcionamiento del Derecho de la Unión como límite al ejercicio de las competencias reservadas a los Estados miembros, se utiliza la competencia reservada a los Estados miembros para interpretar de una forma más bien restrictiva los límites impuestos por el Derecho a la Unión» en temas como, por ejemplo, la limitación de la libertad de circulación de nacionales de terceros países una vez que están dentro de territorio europeo[299]. De allí la pertinencia de enmarcar esta investigación en el modelo de la gobernanza supranacional ya que introduce el concepto de *continumm* para explicar una evolución por distintas fases entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo.

Esta particularidad dentro del sistema de competencias compartidas aplicado al ELSJ ha originado que dentro del *continumm* hacia la supranacionalización, la gestión de las fronteras comunitarias se encuentre en una fase que Levanex y Wallace han definido como *Gobernanza transgubernamental.* En ésta se «combinan los elementos del tradicional 'método comunitario' con otros más intergubernamentales y que ha generado un patrón peculiar de competencias compartidas entre los niveles supranacional, nacional y europeo de la gobernanza, con la continuidad de cierto nivel de cooperación fuera de las institucionales de la Unión»[300]. A diferencia de las clásicas, este nuevo tipo de teorías de la integración europea, más pragmáticas, se centran en estudiar cómo se formulan las políticas europeas en un tipo de gobernanza multinivel y trasnacional y en cómo funcionan las instituciones y sus ámbitos políticos concretos[301]. El análisis del papel de cada uno de los actores que toman parte en este sistema *transgubernamental* y su papel en la gestión fronteriza se desarrollará a lo largo de los próximos capítulos dedicados a la Agencia.

---

[296] BAST, *et al.:* "The Federal Order of…", *op. cit*., pp. 298-299.
[297] *Ibídem*, p. 4.
[298] [Traducción del original: although there is appearance of a supranational governance framework in this area, strong intergovernmental features persist] KOSTADINOVA: *The European Commission and the Transformation…, op, cit.,* p. 55.
[299] IGLESIAS SÁNCHEZ: "La jurisprudencia del TJUE en el ámbito…", *op. cit*., p. 57.
[300] [Traducción del original: combines elements of the traditional 'Community method' with more intergovernmental ones and has generated a peculiar pattern of shared competences between subnational, national, and European levels of governance, with the continuity of some level of cooperation outside the formal institutions of the Union.] LAVENEX, S., *et al*.: "Justice and Home Affairs Towards a 'European Public Order'?", en WALLACE, H., *et al*.(eds): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 458-459.
[301] BICKERTON: *European Integration. From Nation-State…, op. cit.,* p. 10.

4. CICLO ESTRATÉGICO

Las prioridades políticas y de actuación de la gestión integrada de las fronteras se elaboran en base a un ciclo estratégico plurianual establecido por la Comisión Europea y Frontex. Este ciclo se compone de tres estrategias: la política plurianual, la estrategia técnica y operativa y las estrategias nacionales.

4.1 Política estratégica plurianual

La política estratégica plurianual (quinquenal) para la gestión integrada de las fronteras exteriores es responsabilidad de la Comisión Europea. En este documento se establece «el modo de abordar los retos en el ámbito de la gestión de las fronteras y el retorno de forma coherente, integrada y sistemática», así como «las prioridades políticas y las orientaciones estratégicas para un período de cinco años»[302]. La estrategia se elabora en dos fases. La primera es la presentación al Consejo y al Parlamento Europeo del documento político en el que se desarrolla esta estrategia en base al análisis estratégico de riesgos que elabora Frontex. La segunda, que llega tras el debate en las instituciones comunitarias, es la adopción por parte de Comisión de la comunicación que establece la política estratégica.

El primer ciclo de la política plurianual se puso en marcha en 2022. En mayo de ese año la Comisión presentó el documento político[303] cuyo principal objetivo es «determinar cómo la Guardia Europea de Fronteras y Costas debe abordar los desafíos en el área de la gestión de fronteras y el retorno de una manera coherente, integrada y sistemática»[304]. Se estructura sobre cuatro pilares: la dirección política de las instituciones europeas, la estrategia técnica y operativa elaborada por Frontex, las estrategias nacionales y la evaluación de la Comisión[305].

En marzo de 2023 la Comisión[306] adoptó su comunicación definitiva para establecer la política estratégica plurianual en la que se desarrollan en detalle las medidas a tomar dentro de los quince componentes de la gestión integrada de las fronteras. En el documento destacan cinco

[302] Artículo 8.2, Reglamento (UE) 2019/1896.
[303] EUROPEAN COMMISSION: *Developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896*, COM(2022) 303 final, Brussels, May 24th 2022.
[304] [Traducción del original: determine how the European Border and Coast Guard should address the challenges in the area of border management and return in a coherent, integrated and systematic manner.] *Ibídem*, p. 2.
[305] *Ibid*.
[306] COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras*, y Anexo, COM(2023) 146 final, Estrasburgo, 14 de marzo de 2023.

áreas prioritarias de la gestión fronteriza para los próximos cinco años: control fronterizo; un sistema común de retorno; la cooperación con terceros países; la cooperación interorgánica (interagencias); el empleo de tecnología punta, incluidos sistemas de información a gran escala; el respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales; un mecanismo de control de calidad coherente y exhaustivo y los instrumentos de financiación de la UE.

4.2 Estrategia técnica y operativa

En base a esta orientación política plasmada por la Comisión, la Agencia desarrolló una estrategia técnica y operativa cuya finalidad fundamental es «reforzar la capacidad de la gestión de fronteras bajo un único paraguas y visión común de ámbito europeo»[307] para la completa puesta en funcionamiento de la gestión integrada tanto a escala nacional como a escala comunitaria. En casi veinte años de recorrido de la gestión integrada de las fronteras es la primera estrategia que se establece a nivel comunitario con tres objetivos estratégicos: reducir la vulnerabilidad en las fronteras; que las fronteras exteriores de la UE sean seguras y funcionales y mantener las capacidades de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Para cada uno de estos propósitos estratégicos se establecen una serie de objetivos específicos y acciones que se deberán tomar en tres niveles: nacional, europeo y conjunto.

En los Estados miembros, las autoridades nacionales deberán llevar a cabo estas acciones con arreglo al derecho nacional y a las propias estrategias de gestión integrada de fronteras. A su vez, a nivel comunitario, todas las instituciones implicadas desarrollarán estas actividades reconociendo el rol estratégico de la Comisión y también de Frontex dentro de las funciones y competencias establecidas en su mandato, al igual que en el caso de otras instituciones involucradas[308].

La reducción de la vulnerabilidad de las fronteras se conseguirá mediante la evaluación en profundidad de los riesgos; la eficiencia e interoperabilidad del mecanismo europeo de control de calidad; un intercambio de formación eficaz e integral y la cooperación efectiva con terceros países para tener un conocimiento de la situación apropiado y detallado para la toma de decisiones. Esto supone, en la práctica, el correcto uso del CIRAM, del sistema de evaluación de Schengen y del de vulnerabilidades; la vigilancia continua de las zonas prefronterizas; la aplicación de Eurosur, o la asistencia operativa en el proceso de toma de decisiones; la

[307] FRONTEX: *Estrategia técnica y operativa…*, *op. cit.*, p. 87.
[308] *Ibídem*. p. 28.

cooperación con países de origen y tránsito de los flujos migratorios y redes criminales, así como terceros países limítrofes[309].

Para que las fronteras exteriores sean fluidas y seguras se deberá garantizar que los cruces sean lícitos velando por el uso efectivo de los sistemas de información europeos (SIS, SEIAV y SES), y también por la interoperabilidad de todas las autoridades involucradas en la gestión fronteriza a nivel nacional, europeo y en terceros países. Para conseguir este objetivo estratégico es además prioritaria la detección de los cruces ilegales mediante la vigilancia operativa y táctica, así como dar una respuesta oportuna y efectiva a los cambios de situación en las fronteras exteriores con la planificación y ejecución de las actividades de respuesta operativa y las intervenciones rápidas, regulares y persistentes. La consecución de este objetivo estratégico se completa con el apoyo a una gestión eficaz de la migración, el tratamiento tras la acogida y la efectividad del retorno[310].

El mantenimiento de las capacidades de la Guardia Europea de Fronteras y Costas es el objetivo al que más espacio y medidas se le dedica en esta estrategia, medidas que se centran en cuatro ejes fundamentales: el desarrollo y adquisición de nuevas tecnologías; la complementariedad, interoperabilidad e interconectividad, además de la armonización de las normas; los mecanismos de control de calidad y la garantía de la existencia de personal suficiente y capacidades pertinentes. Al respecto, la estrategia insiste constantemente en la necesidad de proporcionar y garantizar las capacidades (de personal, formación, tecnologías, equipos y logística) con recursos combinados y gestionarlos de manera eficaz a través de procesos de previsión, planificación y evaluación[311].

Otros dos aspectos prioritarios en este ámbito son, en primer lugar, el respeto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales y de los grupos vulnerables, la educación y formación del personal y las partes interesadas en esta materia y la protección de los datos personales[312].

4.3 Estrategias nacionales

Los últimos desarrollos de la política de gestión integrada de las fronteras también han impulsado una reestructuración del enfoque que los Estados miembros deben dar a la gestión

[309] *Ibídem*, pp. 30-43.
[310] *Ibídem*, pp. 44-59.
[311] *Ibídem*, pp. 60-86.
[312] FRONTEX: *Estrategia técnica y operativa…*, *op. cit*., pp. 64-67.

de sus propias fronteras para su adaptación a los parámetros comunes europeos. Ahora ya no solo se trata de un deber de cooperar de buena fe y de intercambiar información, sino que la Unión ha ido un paso más allá. En este sentido, ha requerido que cada uno de los Estados miembros desarrolle una estrategia nacional de gestión fronteriza y que establezca una estructura nacional centralizada que coordine a todas las autoridades nacionales implicadas en la gestión de las fronteras y el retorno y en la que se tome en cuenta a otras autoridades que, por su mandato, también tienen actividad y competencias en las fronteras, concretamente, las aduaneras o sanitarias.

Estas estrategias nacionales deben ser desarrolladas de acuerdo a la estrategia política establecida desde la Unión, a la estrategia técnica y operativa de Frontex y a los requisitos del Espacio Schengen y, al igual que la política plurianual europea, debe basarse en los quince componentes de la gestión integrada europea que se enumeran en el Reglamento de la GEFC, aunque también puede cubrir ámbitos de competencia nacional. Respecto al contenido de estos documentos, la Comisión introduce unas pautas concretas que deben estar presenten en cada estrategia. La primera es establecer acuerdos nacionales de gestión fronteriza y de participación en los mecanismos comunitarios. A continuación, los Estados miembros deben detallar la asignación actual y futura de recursos humanos y financieros, así como las principales etapas de desarrollo de las infraestructuras necesarias e instaurar un mecanismo de control y supervisión. También incluye la realización de un plan de acción en el que se describan las medidas clave, el calendario, los hitos, los recursos necesarios y los acuerdos de supervisión y, por último, que la estrategia tenga una cobertura plurianual, alineada con el marco de financiación plurianual comunitario[313].

La intención de la Unión es que estas estrategias garanticen el «compromiso político para su aplicación eficiente»[314]. No obstante, la primera evaluación de estas estrategias[315] evidencia

[313] *Ibídem*, p. 4.
[314] [Traducción del original: political commitment for its efficient implementation] EUROPEAN COMMISSION: *Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management (Annex 1),* C(2020) 8000 final, Brussels, December 17th 2020, p. 4.
[315] Esta evaluación se basó en los artículos 6.1.b y 14 del ya derogado Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (*DO* L 295 de 6.11.2013). Se realiza únicamente a los Estados en los que se aplica íntegra o parcialmente el acervo Schengen (art. 1.1.a), por lo que solo fueron evaluadas las estrategias de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Islandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza. Sin embargo, entre 2019 y 2021 otros Estados miembros que aún no forman parte del Espacio Schengen también adoptaron sus respectivas estrategias nacionales: Croacia –ingresó al Schengen en enero de 2023– (ver https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2019_09_91_1802.html consultado el 18 de diciembre de 2023), Rumanía (ver https://webapp.mai.gov.ro/frontend/documente_transparenta/380_1624615803_proiect%20SNMIFS%202021-2027.pdf

notorias carencias que podrían poner en entredicho este compromiso por parte de los Estados miembros. En su informe de 2020[316], la Comisión destaca que hay estrategias nacionales en las que los objetivos y las prioridades estratégicas no están claras, no son impulsadas por las necesidades operativas o bien no son realistas, a lo que se añade la carencia de un marco de planificación integral y las deficiencias en la priorización, organización y asignación de recursos, lo que dificultará una aplicación a nivel europeo[317].

En cuanto a la asignación de los recursos, la mayoría de los Estados evidenciaron dificultades para priorizar, planificar, dirigir y organizar los recursos nacionales, especialmente en lo que respecta a las necesidades de personal y a la formación[318]. Asimismo, la mayor parte de las estrategias nacionales se centraron en la situación actual, sin un enfoque a largo plazo y algunas de ellas carecen de planes de acción para garantizar su aplicación efectiva[319]. Por otro lado, la Comisión apunta que, si bien todos los países evaluados adoptaron estrategias nacionales, solo en cinco de los 25 se adoptaron objetivos estratégicos para el control fronterizo, la detección de delincuencia transfronteriza, el retorno, la cooperación entre los Estados miembros coordinada por Frontex, la cooperación con terceros países, las medidas en el Espacio Schengen y los mecanismos de control de calidad[320].

En vista de estas y otras deficiencias, la evaluación concluye que «la alineación de las estrategias nacionales con la estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de fronteras se ha logrado solo en parte»[321] ya que los enfoques estratégicos de los Estados miembros y de Frontex «no están suficientemente integrados en relación con el formato, el contenido y el enfoque general»[322].

Al respecto, en marzo de 2021 el Consejo formuló una serie de recomendaciones para subsanar estas deficiencias. Concretamente, recomendó que los Estados revisaran, adaptaran y mejoraran sus estrategias en base a las conclusiones del informe de la Comisión para garantizar su adecuación a las prioridades comunitarias, «en particular en lo que se refiere a la utilización

---

consultado el 18 de diciembre de 2023) y Bulgaria (ver https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1325 consultado el 18 de diciembre de 2023).

[316] Es el más reciente publicado.

[317] EUROPEAN COMMISSION: *Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 – 2020…, op. cit.,* p. 5.

[318] CONSEJO DE LA UE: *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación temática 2019-2020 de las estrategias nacionales de los Estados miembros para la gestión integrada de las fronteras*, DOC 6755/21, Bruselas, 8 de marzo de 2021, p.6.

[319] *Ídem.*

[320] *Ibídem*, p. 5

[321] [Traducción del original: The alignment of the national strategies with the technical and operational European Integrated Border Management Strategy is still only partly accomplished] EUROPEAN COMMISSION: *Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 – 2020…, op. cit.,* p. 24.

[322] [Traducción del original: are not sufficiently integrated in relation to the format, content and general approach] *Ídem*.

de las tecnologías más avanzadas, el desarrollo de la interoperabilidad y los nuevos sistemas de información, así como la protección de los derechos fundamentales».[323] A su vez, recomendó mejorar el enfoque estratégico para la cooperación entre agencias con el objetivo de racionalizar la cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales implicadas; y la priorización de la gestión integrada de fronteras a nivel político para garantizar la asignación de recursos.

Por otro lado, el Consejo exhorta a establecer y consolidar un mecanismo nacional de gobernanza con una única autoridad nacional que se encargue de la coordinación. También recomienda implantar un enfoque estratégico coherente que garantice la gestión eficiente de los recursos humanos en base a las necesidades de asignación de personal y garantizar la financiación de la gestión integrada de las fronteras con recursos suficientes, combinando de manera eficaz los recursos nacionales con el marco financiero plurianual europeo, entre otras cuestiones[324].

5. EVALUACIÓN Y RESULTADOS DE LA APLICACIÓN

La evaluación del funcionamiento de la gestión integrada de las fronteras exteriores y del Espacio Schengen está regulada por el Reglamento (UE) 2022/922[325], en vigor desde junio de 2022. Pese a la reciente aprobación de este reglamento, el seguimiento de la aplicación del Acervo Schengen se lleva a cabo desde 1998[326] y el mecanismo de evaluación se institucionalizó a nivel comunitario en 2013, no estando exento de polémica[327] y entró en funcionamiento en 2015. El nuevo reglamento es una modificación sustancial del primer

[323] CONSEJO DE LA UE: *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación…, op. cit*., p. 7.
[324] *Ibídem*, pp. 7-8.
[325] Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo de 9 de junio de 2022 relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1053/2013 (*DO* L 160 de 15.06.2022).
[326] Decisión del Comité ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen, SCH/Com-ex (98) 26 def (*DO* L 239 de 22.09.2000).
[327] La negociación del papel del Parlamento Europeo en el mecanismo de evaluación de Schengen causó una seria controversia con el Consejo que llevó a la Eurocámara a congelar todos los expedientes de Justicia y Asuntos de Interior, en lo que se conoce como *The Schengen Freeze*. La razón fundamental de la polémica fue la decisión de la presidencia danesa del Consejo de recalificar la base jurídica del mecanismo, del artículo 77 TFUE (que obligaría a tramitar el reglamento por el procedimiento legislativo ordinario) al artículo 70 TFUE que establece que «el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión» relacionadas con el ELSJ. Según este artículo, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales solo deberán ser informados de los resultados de estas evaluaciones. Finalmente se mantuvo el artículo 70 como base jurídica del reglamento, pero el Parlamento Europeo logró fortalecer algunos de sus poderes prácticos de codecisión, como la obligación de consultar cualquier cambio en el mecanismo. GUILD, E., *et al*.: *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016, p. 26.

mecanismo para mejorar su eficacia y eficiencia en base a las deficiencias detectadas durante el primer período de funcionamiento[328].

Las evaluaciones abarcan todos los aspectos de aplicación del Acervo Schengen: gestión de fronteras exteriores, ausencia de controles en las fronteras interiores, política de visados, retornos y el funcionamiento de los sistemas de información a gran escala que den apoyo a la aplicación del acervo[329]. Durante el primer período multianual de evaluación (2015-2019) se realizaron más de 200 visitas en todos los Estados miembros. Si bien en términos generales los informes resaltaron buenas prácticas y una correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos, tanto en el primer como en el segundo período de evaluación se han detectado deficiencias recurrentes.

En el caso concreto de las evaluaciones realizadas en la gestión de las fronteras exteriores[330], los expertos concluyen que gran parte los Estados miembros aplican correctamente el CFS, pero se mantienen ciertas deficiencias en ambos períodos de evaluación. La primera es la «ausencia general de una gobernanza estratégica y planificación adecuadas de las capacidades nacionales para la gestión integrada de las fronteras, lo cual se traduce en una cooperación interinstitucional reducida, un solapamiento de competencias entre las distintas autoridades de las fronteras exteriores y una asignación dispersa de los recursos»[331]. Estas deficiencias están generadas por la falta de planificación a largo plazo de los recursos humanos y de la formación, así como por los problemas en el uso sistemático de las bases de datos para el control de las fronteras (relacionado con el escaso nivel de conectividad en algunos lugares). Además, se considera deficiente la ejecución y calidad de los análisis de riesgo y las evaluaciones de vulnerabilidad.

También existen deficiencias recurrentes en la aplicación del modelo europeo de análisis de riesgo, lo que supone un «conocimiento insuficiente de la situación, una planificación dispersa de los recursos y acciones operativas inadecuadas»[332]. Respecto a los controles en

---

[328] Ver WANGER, M., *et al*: *The state of play of Schengen Governance. An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme*, Study for the LIBE committee of the European Parliament, 2020.
[329] Artículo 1, Reglamento (UE) 2022/922.
[330] Estas evaluaciones abarcan los controles en las fronteras exteriores por mar, en los aeropuertos y en los pasos fronterizos terrestres, las estrategias y conceptos nacionales para la gestión integrada de las fronteras, los análisis de riesgo, la cooperación internacional y entre agencias, el mecanismo nacional de control de calidad y las capacidades de gestión de las fronteras exteriores (personal y equipos) así como las infraestructuras. COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019)*, COM (2020) 779 final, Bruselas 25 de noviembre de 2020, p. 7.
[331] COMISIÓN EUROPEA*: Informe sobre el estado de Schengen 2022*, COM (2022) 301 final, Bruselas 24 de mayo de 2022, p. 16.
[332] *Ídem*.

algunos pasos fronterizos, no se llevan a cabo de manera sistemática o no se ajustan a las normas comunitarias y nacionales.

Esto se debe, destaca la Comisión, «a la falta de recursos humanos suficientes, a la falta de formación de los guardias de fronteras y a la escasa conectividad con las bases de datos, lo que impide los controles mediante la consulta de las bases de datos pertinentes»[333], ocasionando importantes brechas de seguridad.

Por otro lado, en algunos Estados miembros se detectaron deficiencias que podrían reducir la capacidad de respuesta y la eficiencia operativa en las fronteras exteriores: visión fragmentada de la situación nacional, capacidad de detección y respuesta reducidas –en especial en las fronteras marítimas–, falta de sistemas integrados de vigilancia fronteriza, coordinación y cooperación insuficientes entre las autoridades fronterizas nacionales y una aplicación dispersa de Eurosur[334]. Aunque son recurrentes, ninguna de estas deficiencias en la gestión integrada de las fronteras es grave en la actualidad, si bien entre 2015 y 2017 sí se detectaron serias carencias en Grecia,[335] España[336], Suecia[337] e Islandia[338].

---

[333] *Ídem*.

[334] *Ídem*.

[335] Grecia fue el primer Estado miembros en el que se realizaron recomendaciones para paliar las deficiencias graves detectadas en las evaluaciones no anunciadas que se realizaron a las fronteras marítimas (islas de Quíos y Samos) y en las fronteras terrestres de Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa. Las deficiencias detectadas estaban relacionadas con la incorrecta identificación y registro de los migrantes irregulares (no se tomaban las huellas dactilares como establece Eurodac), falta de personal y equipos para verificar los documentos de identidad, la inexistencia de un sistema integral y efectivo de vigilancia de fronteras costeras, evaluación de riesgo y conocimiento de la situación para detectar los cruces fronterizos ilegales y la falta de instalaciones para acomodar a las personas durante el registro. Como explican Wanger *et al*. la reacción de otros Estados miembros a la crisis de los refugiados que afectaba especialmente a Grecia, cerrando sus fronteras interiores, influenciaron en gran medida que durante la evaluación estas deficiencias se consideraran graves. Ver Decisión de Ejecución del Consejo (Doc 5985/16)…, *op. cit*; WANGER, *et al*: *The state of play of Schengen Governance…, op. cit,* p. 49.

[336] En España, la evaluación realiza en 2017 no encontró graves deficiencias de forma generalizada, pero sí en dos pasos fronterizos terrestres concretos: El Tarajal I (Ceuta) y Beni-Enzar (Melilla) debido a su situación geográfica y a la presión migratoria. Estas carencias están relacionadas con la escasa capacidad de inspección fronteriza en los carriles de vehículos de ambos pasos fronterizos, lo que impedía garantizar un nivel de control elevado, uniforme y efectivo. En relación con los nacionales de terceros países, se evidenció la falta de consulta sistemática en las bases de datos nacionales, europeas e internacionales, el sellado de los documentos de viaje a la entrada y a la salida y la comprobación sistemática de las huellas dactilares de todos los nacionales de terceros países a los que se les requiera un visado de corta duración. Ver Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 relativa a la aplicación por parte de España del *acervo* de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior, DOC 14183/18, Bruselas 12 de noviembre de 2018.

[337] Las deficiencias graves en Suecia estaban relacionadas con la falta de un enfoque estratégico sobre la gestión de las fronteras, el nivel insuficiente de formación del personal fronterizo, especialmente en lo referente a elaboración de perfiles, combatientes terroristas extranjeros, *modus operandi,* tendencias y amenazas, detección de documentos falsos y sobre las entrevistas y evaluación de todas las condiciones de entrada. Además, se detectó una falta de funciones de mando y control en el Centro Nacional de Coordinación (CNC) y la realización deficiente de las inspecciones en algunos pasos fronterizos, especialmente en los marítimos como los puertos de Estocolmo, Gotemburgo y Malmö. Ver Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 de la aplicación por Suecia del *acervo* de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores, DOC 15810/18, Bruselas, 20 de diciembre de 2018.

[338] Las graves insuficiencias detectadas en Islandia están relacionadas con la ausencia de un control estratégico de gestión fronteriza y un nivel insuficiente de formación de personal, sobre todo en el aeropuerto de Keflavik, en la Policía Metropolitana y en el Distrito de Policía Este. Además, se considera deficiente el número de patrullas de vigilancia en las fronteras marítimas. Ver Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar las graves deficiencias

En lo que respecta a la política de visados, en el primer período de evaluación se reveló que, pese al establecimiento de condiciones y procedimientos armonizados a nivel comunitario, en ocasiones el personal consular responsable «sigue considerado que los visados Schengen son visados 'nacionales'. La competencia entre Estados en 'mercados atractivos', así como la búsqueda de un visado de conveniencia o 'visa shopping' debilita la percepción del espacio Schengen como una zona de viaje común», según la Comisión.[339]

Entre 2015 y 2021 se identificaron deficiencias persistes como las divergentes prácticas de los Estados miembros respecto a la validez de los visados o de los documentos justificativos solicitados pese a la normativa y a la lista armonizada, la falta de personal en los consulados y la escasa formación, dando lugar a errores en el procedimiento y a un incumplimiento de los plazos. Asimismo, se detectó un seguimiento insuficiente de los proveedores de servicios externos que se utilizan y un uso ineficaz del VIS debido a la calidad insuficiente de los datos que se introducen, la falta de adaptación al código y a los flujos de trabajo de algunos sistemas nacionales de tramitación y la carencia de formación informática adecuada o el desconocimiento de ciertas funcionalidades del sistema[340]. Sin embargo, de las 29 evaluaciones realizadas, solo se identificaron deficiencias graves en Finlandia[341] y los Países Bajos[342].

La evaluación sobre la utilización del SIS también ha revelado carencias que se repiten por parte de algunos Estados miembros[343]. La primera es que las autoridades nacionales no

detectadas en la evaluación de 2017 de la aplicación por Islandia del *acervo* de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior, DOC 5741/18, Bruselas 29 de enero de 2018.

339 COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo…, op. cit.,* p. 10.

340 COMISIÓN EUROPEA*: Informe sobre el estado de Schengen…, op. cit.,* pp.18-19.

341 En el consulado finlandés de San Petersburgo y en el Centro de Servicios para permisos de entrada de Kouvola se hallaron deficiencias graves en las tareas conferidas al proveedor de servicios externos que derivaron en la llamada «compra de visados» por la falta de información sobre el Estado miembro competente para tramitar el visado, sobre la documentación que debe presentarse y la comprobación de los planes de viaje del solicitante. Además, se revelaron fallos en la utilización del VIS, permitiendo que los servicios externos tuvieran más acceso del permitido, vulnerando la protección de datos personales de los solicitantes. Hubo casos en que la decisión de concesión o denegación del visado no se ajustaron al Código en lo referente al examen al que el oficial de visados somete a los solicitantes al respecto del país de residencia, la intención de regreso y el propósito del viaje basado en la documentación justificativa completa. Las irregularidades en la tramitación de visados fueron especialmente destacadas en el caso de los ciudadanos chinos. Ver Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2018 evaluation of Finland on the application of the Schengen *acquis* in the field of the common visa policy, DOC 8623/19, Brussels, 15 April 2019.

342 En los Países Bajos la visita al proveedor de servicios y a la embajada de la ciudad marroquí de Rabat revelaron la imposibilidad de los solicitantes de presentar una solicitud de visado en este Estado miembro, por la inexistencia de fechas disponibles y un plazo de espera de varios meses. Ver Proyecto de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar la deficiencia grave detectada en la evaluación de 2019 de los Países Bajos y las deficiencias detectadas en la evaluación de 2019 de España, Francia, los Países Bajos y Suiza relativas a la aplicación del acervo de Schengen en materia de política común de visados, DOC 13589/20, Bruselas 2 de diciembre de 2020.

343 Las carencias en la utilización de los sistemas informáticos de amplio alcance para el control fronterizo también fueron expuestas por el Tribunal de Cuentas Europeo. Ver TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Sistemas de información de la UE en controles fronterizos: un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos*, Informe Especial 20/2019, Luxemburgo, 2019.

introducen toda la información pertinente en el sistema, como las impresiones dactilares y la fotografía, incluso estando esta información disponible en las bases de datos nacionales. Esta situación está ocasionada por «la falta de herramientas técnicas o de procedimientos obligatorios a escala nacional que obligan a las autoridades que crean las descripciones a añadir estos datos cuando están disponibles»[344]. Asimismo, los usuarios finales del sistema (agentes de policía, fronterizos, etc.) no reciben en algunos casos toda la información disponible, como las fotografías, lo que supone una deficiente identificación de las personas que son objeto de la descripción y de la toma de medidas adicionales.

Hay lagunas en materias de seguridad porque en algunos Estados miembros no se utilizan todas las herramientas del SIS como el buscador de huellas dactilares y tampoco se han conectado los sistemas al reconocimiento automático de matrículas con el sistema de información. Además, se repiten en este caso la falta de personal y recursos técnicos en las Oficinas Sirene. Las deficiencias graves en el uso del SIS se revelaron en Francia.[345]

Lo cierto es que, más allá de los casos de deficiencia grave que fueron resueltos, en los años que tiene el mecanismo de evaluación y seguimiento en marcha, en todos los Estados miembros se identificaron carencias y problemas en la aplicación de la legislación y de las herramientas comunitarias. De hecho, solo entre 2015 y 2019 el Consejo realizó más de 4.500 recomendaciones, pero de las más de 200 evaluaciones realizadas, solo 45 se han cerrado[346].

*****

El análisis de la articulación de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE que hemos llevado a cabo en este primer capítulo nos ha permitido entender cómo la política fronteriza comunitaria ha evolucionado a lo largo de cuarenta años desde el intergubernamentalismo puro del Acuerdo de Schengen de 1985 hasta la supranacionalización parcial. Esta transición se ha desarrollado a través de un proceso gradual (*continumm*) que ha estado impulsado por los intereses de actores trasnacionales necesitados de normas y estructuras supranacionales europeas para favorecer los intercambios económicos transfronterizos del

[344] COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre el estado de Schengen*…, *op. cit*., p. 24.
[345] Referente a la falta de un plan de seguridad del SIS II y a la equivalencia de los resultados de las búsquedas en la copia nacional, y sus aplicaciones FPR de la Policía Nacional y de la Gendarmería. Ver: Proyecto de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación sobre la subsanación de las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2016 de la aplicación por Francia del acervo de Schengen en el ámbito del Sistema de Información de Schengen, DOC 7137/18, Bruselas 13 de marzo de 2018.
[346] COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo…, op. cit.,* p. 5.

mercado interior y hacer un frente común a las amenazas de seguridad que ya no podían recibir una respuesta únicamente nacional.

Estas demandas propiciaron que los Estados miembros y las instituciones comunitarias dieran los primeros pasos hacia la supranacionalización de las políticas de control de las fronteras comunitarias, a través de su institucionalización. Es decir, con la creación de un sistema normativo común y de estructuras institucionales que apoyaran su aplicación. Esto generó una dinámica interna de institucionalización que ha reconfigurando la forma en la que los Estados miembros ejercen la soberanía estatal sobre sus fronteras, que ahora son fronteras comunitarias.

Así, la necesidad de garantizar la libertad de circulación del Espacio Schengen y, a su vez, la seguridad interna de la Unión, llevó a la formación de un modelo de fronteras europeo *sui géneris* basado en la funcionalidad, la responsabilidad compartida y en la externalización del control, que tuvo como consecuencia la creación de la frontera exterior de la UE.

Como hemos analizado a lo largo de este capítulo, más que una frontera geopolítica en la concepción tradicional de la misma (línea fronteriza), la frontera exterior europea es en realidad una construcción jurídica, técnica y administrativa articulada a través de media docena de instrumentos legales y de sistemas informáticos de gran magnitud. Su objetivo no consiste en establecer un espacio soberano ni tampoco crear una identidad europea, sino controlar el acceso de los no comunitarios al Espacio Schengen y, al mismo tiempo, la manera en la que los Estados miembros gestionan este control en sus fronteras territoriales.

Concluimos esto porque la frontera –territorial, geopolítica– como tal no es otra que la propia frontera de los Estados miembros, sobre las que los gobiernos nacionales ejercen su soberanía y jurisdicción en exclusiva. Es algo que el modelo europeo no modifica. Lo que sí cambia es la forma en la que los gobiernos nacionales deben realizar el control, que ya no ejecutan simplemente en nombre de sus Estados soberanos, sino en el de la Unión. Por lo tanto, para responder a los intereses del proceso de integración fue preciso articular unos criterios armonizados para realizar este control, que es lo que en la práctica conforma la frontera exterior. No obstante, en la literatura especializada sobre el tema suele utilizarse este término para identificar también la frontera geopolítica que separa a los Estados miembros de terceros países, haciendo que el concepto de frontera exterior adquiera una dimensión física fácilmente identificable. En esta investigación se utiliza esta expresión para identificar tanto la frontera administrativa como la geopolítica.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Para garantizar una aplicación armonizada a largo plazo de estos instrumentos jurídicos y tecnológicos que dan forma a la frontera exterior comunitaria, se creó un marco común supranacional llamado gestión integrada. La configuración de esta gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE se vio inevitablemente influida por las particularidades del proceso de integración y del sistema de atribución de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Esto ha dado lugar a un modelo propio de gestión, en el que la integración –a diferencia del modelo estadounidense–, no pasa por la unificación sino por la cooperación entre todos los actores involucrados bajo una estructura legal y operativa supranacional que tiene como objetivo prioritario garantizar la seguridad en un espacio sin fronteras interiores.

En los veinte años de evolución que tiene esta estructura, lo más destacable es la asunción de cada vez más competencias por parte de la Unión en esta gestión y su profesionalización, basado en el principio de subsidiariedad. Así, de un modelo de acceso de cuatro niveles –aún vigente– en el que las tareas se limitaban a controlar el acceso a través del sistema de visados, la cooperación con países vecinos, el control y vigilancia en las fronteras, se ha pasado a un modelo de gestión que va más allá e incluye directrices concretas para las fronteras marítimas, los análisis de riesgo, la evaluación de la vulnerabilidad, la cooperación interagencias y el retorno. Asimismo, las prioridades estratégicas plurianuales en cada uno de estos ámbitos son decididas y negociadas a nivel supranacional, dando cada vez más espacio a la actuación de la Unión en un ámbito especialmente delicado para la soberanía de los Estados miembros, avanzando así en el espectro del *continumm* hacia la supranacionalización.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los Estados miembros hayan perdido importancia ya que la aplicación correcta de la gestión fronteriza depende, en última instancia, de las autoridades nacionales. Así lo demuestran los resultados de las evaluaciones realizadas hasta ahora por la Comisión Europea.

Estamos así ante un sistema fronterizo que tiende a la supranacionalización para garantizar una gestión efectiva a nivel comunitario y para reducir las diferencias que existen entre cada una de las realidades fronterizas de la Unión y los diversos enfoques legales en este ámbito, pero que aún no ha completado el proceso de integración, encontrándose en la fase que denominamos como gobernanza *transgubernamental*. En este sistema coexisten diferentes actores (e intereses) comunitarios y estatales, en lo que Lavenex y Wallace definen como una

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

«tensión constructiva»[347], característica que se traslada al propio modelo institucional de la gestión fronteriza que representa la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas que analizamos a continuación.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[347] [Traducción del original: constructive tension] LAVENEX, *et al*.: "Justice and Home…", *op. cit*., p. 479.

CAPÍTULO II. LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS: MODELO INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA Y CAPACIDADES

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) es el componente institucional más importante y visible de la gestión integrada de fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) analizada en el capítulo anterior. Si bien tiene su origen nominativo en 2016[1] como golpe de efecto de las instituciones comunitarias a la *crisis de los refugiados*, la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) es solo un punto en el camino del largo desarrollo institucional de la gestión fronteriza comunitaria que ha llevado más de veinte años.

Este desarrollo institucional se ha visto condicionado, inevitablemente, por el sistema de competencias y la gobernanza *transgubernamental* del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) pero, en especial, por los intereses de los Estados miembros y de las instituciones europeas. Este proceso de construcción institucional que ha llegado hasta la GEFC y la creación de un cuerpo permanente bajo el mando de la Agencia en 2019 –el primer cuerpo uniformado de la UE–, se aborda en la primera parte de este capítulo. El propósito es entender el origen y las condiciones en las que se creó este modelo institucional, por qué se opta por una agencia descentralizada, y cuáles son sus principales características y limitaciones.

Una vez establecidos el origen y características del actual modelo institucional de la gestión integrada de las fronteras, la segunda parte de este capítulo se centra en los aspectos organizacionales de Frontex. Concretamente, se analiza la estructura administrativa y de gestión, así como sus órganos directivos –composición, elección y tareas– y cómo el funcionamiento de estos ha marcado la actividad y el desarrollo de la Agencia. En este segundo apartado también se examinan cuáles son las principales carencias del desarrollo organizacional de Frontex derivadas de su acelerado crecimiento y de su dependencia de los Estados miembros.

[1] A partir de 2016 la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, para a denominarse Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con la aprobación del ya derogado 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 (*DO* L 251 de 16.09.2016).

Asimismo, la evolución de Frontex desde su fundación ha ido acompañada de un importante desarrollo de capacidades, es decir, de sus recursos humanos, técnicos y financieros, con el objetivo de conseguir una mayor autonomía respecto a los Estados miembros y su voluntad de cumplir con los compromisos asumidos. El desarrollo de estas capacidades se aborda en la tercera parte del capítulo, examinando, en primer lugar, cuál es el marco financiero de la Agencia, la evolución de su presupuesto y la ejecución del mismo. En segundo lugar, se analizan los recursos humanos con los que cuenta la Agencia, con especial atención a la constitución del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que es la mayor evolución institucional de la gestión integrada hasta la fecha. Por último, se estudian las capacidades técnicas. La finalidad es conocer si la dotación de todos estos recursos financieros, humanos y técnicos proporcionan una autonomía real a Frontex y le permiten cumplir de forma eficaz y eficiente con sus competencias.

1. LA CREACIÓN DE FRONTEX

1.1 Primeras propuestas

La idea de crear una guardia fronteriza europea surgió con las propuestas para construir el ELSJ a comienzos de siglo, con el objetivo de hacer más eficientes los controles fronterizos en dos sentidos: controlar la migración y la gestión aduanera[2]. Sin embargo, el desarrollo de esta idea estuvo condicionado por los «diferentes conceptos políticos sobre hasta dónde debe llegar la 'integración' en el dominio de los controles fronterizos exteriores»[3] lo que derivó en dos posibles modelos para este cuerpo fronterizo europeo. Por un lado, se planteó el modelo firme[4] que proponía la creación gradual de una fuerza integrada sujeta a la autoridad del Consejo. Esta

[2] COMISIÓN EUROPEA: *Política Común de Inmigración Ilegal,* COM (2001) 672 final, Bruselas, 15 de noviembre de 2001, p. 18.

[3] [Traducción del original: on different political concepts regarding how far 'integration' should go in the domain of external border controls.] MONAR, J.: "The European Union's 'Integrated Management' of External Borders", en DEBARDELEBEN, J. (ed): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Routledge, 2005, p. 149.

[4] Los Estados miembros que defendían este modelo fueron Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España. Poco después de los atentados de 2001 y antes del Consejo Europeo de Laeken, acordaron la elaboración de un estudio de viabilidad para la creación de una guardia fronteriza europea a iniciativa del ministro federal del Interior Otto Schily y de su colega italiano Giuseppe Pisanu, que fue presentado en 2002 ante el Consejo, bajo los auspicios de la presidencia española. Una de las principales críticas al estudio fue que, si bien exponía en detalle evaluaciones organizativas y operativas, «carecía de claridad y de ideas centrales contundentes» [Traducción del original: it was lacking in clarity and forceful central ideas] (HOUSE OF LORDS: "Proposals for a European Border Guard", *Select Committee on the European Union Session 2002–03 29th report,* July 2003, p. 11), algo que para Leonard es reflejo de la falta de consenso entre los Estados miembros que tomaron parte en el estudio (LEONARD, S.: "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 5, Issue 3, 2009, p. 377).

USC

fuerza integrada estaría estructurada bajo un mando, formación y equipos comunes, financiada a cargo del presupuesto comunitario y «dotada de plenos poderes para hacer cumplir la ley en las fronteras exteriores, reemplazando parcial o (eventualmente) a las fuerzas policiales nacionales de fronteras»[5].

Al tratarse de un proceso gradual, esta propuesta suponía, en primer lugar, la puesta en marcha de un modelo de organización que combinaba el tradicional modelo unitario (centralizado y formal) con otro en red más flexible. Se conformaría así un modelo propio con una estructura en red[6] integrada por distintos centros operativos comunes con un alto nivel de autonomía y especialización, pero interconectados. Estos centros serían coordinados técnicamente por un Consejo de representantes de la policía de fronteras de cada Estado participante –una participación voluntaria–, que fijaría las directrices para garantizar la mejor actuación de estos centros[7]. Con este modelo se sedimentarían las «competencias y experiencias, también a nivel operativo, que podía conducir a la creación de una Policía Europea de Fronteras como elemento central de una estrategia integrada y coherente»[8].

El otro, era un modelo en red[9] formado por las autoridades nacionales que estarían «sujetas a instrucciones comunes emitidas por un organismo del Consejo y basadas en normas comunes de formación y equipamiento»[10] en el que, además, se formaría un contingente de respuesta rápida de reserva con unidades nacionales.

La Comisión reconoció en una etapa temprana que el primer escollo a superar para hacer realidad el modelo firme era «la concesión de prerrogativas de poder público a los agentes del

---

[5] [Traducción del original: vested with full law-enforcement powers at external borders, partially or (eventually) totally replacing national border police forces.] MONAR: "The European Union's 'Integrated Management'…", *op. cit*., p. 149.

[6] Es una propuesta que va en consonancia con el propio sistema de gobernanza de la UE, en opinión de Pollak y Slominski. Ambos autores destacan que la UE es concebida por una destacada parte de la literatura como «un sistema de 'gobernanza en red' que se basa en los intereses propios de cada actor y tiene como objetivo promover intereses comunes» [Traductor del original: as a system of 'network governance' which is based on self-interested actors and aims at promoting common interests] (POLLAK, J., *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics,* vol. 32, nº 5, 2009, p. 906). Según Monar, la razón de que el estudio propusiera un modelo en red entre las distintas autoridades fronterizas nacionales se debió a que para su elaboración se recurrió a expertos de los Estados miembros, que en su mayoría tendían a defender «sus métodos y estructuras organizativas nacionales» [Traducción del originall: their national methods and organisational structures] MONAR: "The European Union's 'Integrated Management'…", *op. cit*., p. 148.

[7] *Feasibility study for the setting up of a "European Border Police",* Final Report, Rome, May 2002, pp. 27-30.

[8] [Traducción del original: the start of a gradual process of sedimentation of competencies and experiences, also at the operational level, that could lead to the setting up of a European Border Police as a central element of an integrated and coherent strategy.] *Íbidem*, p. 30.

[9] Este modelo era defendido por Reino Unido y otros Estados miembros que expresaron sus reservas para crear una guardia de fronteras europea, pero sí coincidieron en la necesidad de una mayor cooperación. En este sentido, Austria, Finlandia y Bélgica llevaron a cabo en noviembre de 2001 un taller sobre policía y seguridad fronteriza en el que se identificaron una docena de áreas a desarrollar dentro de la estructura comunitaria, pero bajo la dirección de las autoridades fronterizas de cada Estado miembro. Ver HOUSE OF LORDS: "Proposals for a European Border…", *op. cit*., p. 11.

[10] [Traducción del original: subject to common instructions issued by a Council body and based on common training and equipment standards.] MONAR: "The European Union's 'Integrated Management'…", *op. cit*., p. 149.

Cuerpo europeo que no tengan la nacionalidad del Estado miembro al que estén destinados»[11]. Al respecto, propuso la idea del cuerpo europeo como una medida a realizar a largo plazo –para satisfacer tanto a los que apoyaban la idea como a los que se mostraban escépticos–, pero concebido como un mecanismo de apoyo para las autoridades nacionales a las que no podrá reemplazar.

La solución por la que se optó –en la tradicional línea que se adopta desde la UE cuando no se puede alcanzar un acuerdo a nivel comunitario–, fue el de la cooperación intergubernamental. Se creó un órgano común de expertos en fronteras exteriores para «asociar a responsables y profesionales del control y vigilancia de las fronteras exteriores»[12] en su concepción más amplia (autoridades de expedición de visados y las autoridades nacionales involucradas en la puesta en marcha de medidas compensatorias y en la creación del ELSJ), dentro del ya establecido Comité Estratégico para Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA+) del Consejo. Este órgano común de expertos tenía cuatro funciones: presidir la política común de gestión integrada de fronteras exteriores para llevar a cabo un análisis común e integrado de los riesgos; dirigir (coordinar y controlar) las operaciones de campo; actuar como gestor y estratega para garantizar una mayor convergencia entre las políticas nacionales respecto al personal y los equipos y, por último, supervisar la respuesta de la Unión en casos de crisis o cuando el análisis de riesgo lo exigiera[13].

En realidad, este órgano común de expertos en fronteras exteriores vino a plasmar, en cierta manera, lo que plateaba el primer modelo propuesto, aunque bajo otro nombre y de una manera que suscitara menos reticencias entre algunos Estados miembros. En otras palabras, puso los cimientos de una red de centros operativos comunes, autónomos y especializados en análisis de riesgos (Finlandia), fronteras terrestres (Alemania), fronteras marítimas (España y Grecia), aeropuertos (Italia), formación (Austria) y tecnologías de control y vigilancia (Reino Unido)[14], coordinados desde el órgano común. Ahora bien, esta propuesta, aunque surgida de la Comisión, no suponía una supranacionalizacióon ya que se trataba de una cooperación estrictamente intergubernamental en el marco del Consejo cuyas actividades (centro *ad hoc*,

[11] COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras…, op.cit*., p. 23.
[12] COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras…, op.cit*., p. 14.
[13] *Ibídem*, pp. 14-15.
[14] EUROPEAN PARLIAMENT: *EP background paper*, DG Internal Policies of the Union Policy Unit Citizens Rights and Constitutional Affairs, Brussels, 2006; COUNCIL OF EUROPEAN UNION: *Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations*, Doc. 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354, Brussels, 11 June 2003. Para un análisis más detallado, ver MONAR: "The European Union's 'Integrated…", *op. cit*., pp. 155-159.

operaciones conjuntas[15], etc.) no tenían una base legal comunitaria[16], sino que eran responsabilidad última de los Estados miembros[17] que, además, eran los que financiaban las actividades.

El enfoque adoptado reveló poco después toda una serie de debilidades: compromiso variable de los Estados miembros; dificultades en la coordinación; problemas para financiar los proyectos[18]; la inexistencia de una planificación estratégica para poner en marcha los centros *ad hoc* y los proyectos pilotos[19] y una elevada politización en la que cada Estado miembro promovía sus propios proyectos[20]. Aunque sentó los cimientos del marco institucional que se desarrollaría posteriormente, estas reuniones *ad hoc* de funcionarios nacionales dentro de un marco estrictamente intergubernamental se revelaron como insuficientes «para generar una verdadera 'comunidad de puntos de vista' y mucho menos una 'comunidad de acción'»[21] por lo que fue precisa la creación de una estructura formal que estableciera las reglas comunes y diera estabilidad a la red gestionando la interacción entre los miembros que la componen.

Para dar respuesta a estas debilidades, la presidencia griega del Consejo abogó por «una nueva estructura institucional con el fin de mejorar la cooperación operativa para la gestión de las fronteras exteriores»[22] y en este mismo sentido se manifestó el Consejo Europeo, que invitó a la Comisión a estudiar, en base a la experiencia adquirida por la unidad común, la posibilidad de crear una «estructura operativa comunitaria»[23]. Bajo esta invitación, pocos meses después, la Comisión presentó la comunicación con la propuesta de reglamento para crear una agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores que, básicamente,

---

[15] Dentro de este marco de cooperación se llevaron a cabo en 2003 las primeras operaciones conjuntas en las fronteras marítimas exteriores: la operación *Ulises* en el Mediterráneo Occidental y Central (Fase I) y en las Islas Canarias (Fase II) supervisada por España con la participación de autoridades francesas, alemanas, británicas, italianas y portuguesas, y la operación *Triton* en el Mediterráneo Oriental, supervisada por Grecia y con la participación activa de Italia, España y Francia. *Ibídem*, pp. 22-25.

[16] RIJPMA, J.: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, p. 87.

[17] WOLFF, S., *et al*.: "Frontex as Agency: More of the Same?", *Perspectives on European Politics and Society*, vol 14, nº 3, 2013, p. 314.

[18] *Ídem*.

[19] EKELUND, H.: "The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach", *Journal of European Integration*, vol. 36, nº 2, 2014, p. 105.

[20] NEAL, A.: "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, 2009, nº 2, p. 342.

[21] [Traducción del original: are not enough to bring about a true 'community of views', let alone a 'community of action'] DEHOUSSE, R.: "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol 4, nº 2, 1997, p. 254.

[22] [Traducción del original: a new institutional structure in order to enhance operational cooperation for the management of external borders] COUNCIL OF EUROPEAN UNION: *Report on the implementation of programmes…, op. cit.,* p. 37.

[23] [Traducción del original: Community operational structure] EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions of the Thessaloniki European Council*, 19 and 20 June 2003, p. 4.

heredó las tareas de la unidad común –como reconoció la propia Comisión[24]– y reforzó la gobernanza ya establecida en el modelo anterior, pero con cierto grado de autonomía.[25] Tras casi un año de deliberaciones, en octubre de 2004 el Consejo adoptó el reglamento (CE) 2007/2004[26] por el que se constituyó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, actualmente denominada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

1.2 Agencia descentralizada

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es una agencia descentralizada[27] diseñada como herramienta institucional para la implementación de la gestión integrada de las fronteras exteriores[28] que fue analizada en el Capítulo I. Concretamente, es la 19ª agencia de la UE[29] y tiene su base jurídica en los artículos 77, apartado 2 letras b y d, y 79 apartado 2 letra c del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Es la única agencia del ELSJ que se creó dentro el antiguo *primer pilar*[30].

Una agencia descentralizada es una «entidad jurídica autónoma creada por la autoridad legislativa para participar en la regulación de un sector a escala europea y en la ejecución de una política comunitaria determinada»[31]. Si bien esta definición aportada por la Comisión en

---

[24] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final, Brussels, 20 November, 2003, p. 4.

[25] CURTIN, D., *et al*.: "European Union agencies: tipping the balance?" en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, p. 196.

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

[27] También conocidas como agencias de regulación o agencias de la UE. En esta investigación se utiliza este último término como sinónimo de descentralizada.

[28] JORRY, H.: *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?,* CEPS Challenge Liberty & Security Research Paper nº 6, CEPS, 2007, p. 6.

[29] *Ibídem*, p. 9.

[30] SANTOS VARA, J.: "The EU's Agencies. Ever more important for the governance of the Area of Liberty, Security and Justice", en RIPOLL SERVENT, A., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 446.

[31] [Traducción del original: autonomous legal entity set up by the legislative authority in order to help regulate a particular sector at European level and help implement a community policy] (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*, COM (2005) 59 final, Brussels 25 February 2005, p. 11). Este concepto fue proporcionado por la Comisión en la propuesta de acuerdo interinstitucional (entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo) presentado con el objetivo de establecer un marco legislativo común para el establecimiento de agencias descentralizadas (reguladoras, en el contexto del documento). Sin embargo, el Consejo rechazó la propuesta y nunca se adoptó el acuerdo, por lo que el concepto no es oficial, aunque sirve de guía para definir las características básicas de este tipo de agencias. (Para saber más sobre la propuesta de la Comisión y las razones por las que nunca fue adoptada, ver BERNARD, E.: "Accord sur les agences européennes: la montagne accouche d'une souris", *Revue du droit de l'Union Européenne,* nº 3, 2012, pp. 399-446). Si bien nunca fue aprobado un acuerdo interinstitucional, en 2012 las tres instituciones

2005 no es oficial, sí establece los elementos fundamentales que caracterizan a este tipo de agencias y que son ampliamente aceptados por la doctrina[32]; a saber: tienen personalidad jurídica propia, son organismos de derecho público europeo creados a través de un acto de derecho derivado (mediante un reglamento) y participan en la regulación y ejecución de una política concreta de la Unión que, en la mayoría de los casos, requiere de un elevado nivel de experiencia y especialización[33].

El hecho de tener personalidad jurídica propia supone que las agencias descentralizadas como Frontex «pueden operar formalmente como actor autónomo»[34], aparte de las instituciones comunitarias; es decir, que tienen autonomía para manejar su propio presupuesto, adquirir suministros, contratar su propio personal y cerrar acuerdos con terceros[35]. Esta personalidad jurídica se circunscribe al derecho comunitario y al de los Estados miembros, y no se extiende al derecho internacional[36]. Las agencias de la Unión no son sujetos de derecho internacional como los Estados o la UE, por lo que los acuerdos de sede firmados con los Estados anfitriones, así como los acuerdos formalizados con otras agencias u organismos comunitarios, estatales o con terceros países no son tratados internacionales, sino que son calificados como acuerdos administrativos, de trabajo o de cooperación[37].

Por otro lado, las agencias de la UE son creadas mediante un acto de derecho derivado porque los Tratados no incluyen ninguna base legal específica que estipule o regule su creación, estructura o mandato, con la única excepción de dos: Europol (art. 85 TFUE) y Eurojust (art. 88 TFUE). Durante la primera ola de *agencificación*[38] buena parte de las agencias se constituyeron en base al artículo 308 del Tratado de las Comunidades Europeas (TCE)[39]. Posteriormente, la mayor parte de estos organismos, como el caso de Frontex, fueron creadas

---

comunitarias firmaron una declaración conjunta en las que se establecen una serie de principios mínimos (no vinculantes legalmente) sobre el rol y la posición de las agencias en el panorama institucional comunitario, su estructura y gobernanza, las actividades operativas, su programa de actividades y recursos y su control y transparencia. Ver: *Joint Statement and Common Approach on decentralised agencies* (19 July 2012) en https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2022).

[32] Ver SANTOS VARA, J.: *La gestión de las fronteras exteriores de la UE: Los nuevos poderes de la agencia Frontex*, Valencia, Tirant lo blanch, 2021, p. 24; TOVO, C.: *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 32-65; PI LLORENT, M.: "El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, 2017, p. 83.

[33] BERNARD: "Accord sur les agences européennes…", *op. cit*., p. 402.

[34] [Traducción del original: can formally operate as an autonomous actor] GROENLEER, M.: *The autonomy of European Union Agencies. A comparative study of institutional development*, Delft, Eburon, 2009, p. 32.

[35] *Ibídem*, p. 19.

[36] Para saber más, ver MUNGIANU, R.: *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambrigde, Cambridge University Press, 2016, pp. 30-32.

[37] TOVO: *Le agenzie decentrate dell'Unione…, op. cit*., pp. 39-47.

[38] *Ibídem*, pp. 5-6. Ver también KELEMEN, R.D.: "The politics of Eurocracy: building a new European state?", en JABKO, N., *et al*. (eds): *The State of the European Union*, vol. 7, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 180-186.

[39] Actualmente artículo 352 TFUE.

en base a una previsión específica en los Tratados referente a un ámbito determinado –en el caso que nos compete, la implantación progresiva de la gestión integrada de las fronteras exteriores–. Esto permitió flexibilizar el procedimiento legislativo en el Consejo, requiriéndose en las votaciones la mayoría y no la unanimidad, además de limitar las actividades de la Agencia a un asunto determinado y permitir la participación del Parlamento Europeo en el proceso de decisión[40]. Asimismo, como organismos comunitarios, todas las agencias están sujetas a numerosas disposiciones de los Tratados, como la transparencia en su actuación y el acceso público a los documentos (art. 15 TFUE), el derecho de protección de datos personales que tienen las personas (art. 16 TFUE), o el control judicial, financiero y administrativo[41].

Las agencias descentralizadas como Frontex participan en la regulación de una determinada política comunitaria, entendiéndose regulación no desde el punto de vista jurídico, ya que estos organismos no tienen el poder de legislar ni de presentar propuestas legislativas, como sí pueden hacer, por ejemplo, las agencias independientes estadounidenses[42]. No obstante, si bien las agencias comunitarias no tienen competencias legislativas, sí producen una notable cantidad de documentos que podrían considerarse *soft law*[43], como manuales de buenas prácticas, directrices o informes que sientan las bases de posteriores propuestas legislativas de la Comisión o bien de decisiones de las autoridades comunitarias[44]. La Estrategia técnica y operativa de gestión integrada de fronteras elaborada por Frontex analizada en el Capítulo I podría considerarse un instrumento de *soft law*, o también los informes sobre vulnerabilidades en las fronteras exteriores de los Estados miembros que utilizan la Comisión y el Consejo para emitir decisiones ejecutivas.

La regulación de las políticas de la Unión por parte de las agencias debe entenderse, entonces, como la aplicación de estas políticas, para lo que asumen tres tipos de competencias

---

[40] ANDOURA, S., *et al.*: *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, EPIN Working Paper nº 19, CEPS, 2008, pp. 7-8.
[41] TOVO: *Le agenzie decentrate dell'Unione…, op. cit*., pp. 24-26.
[42] SHAPIRO, M.: "Independet Agencies", en CRAIG, P., *et al.* (eds): *The Evolution of the EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 114. Por ley (*US Administrative Procedures Act*), las agencias federales norteamericanas tienen «autoridad para tomar una acción final y vinculante que afecte a los derechos y obligaciones de las personas, particularmente por el procedimiento característico de elaboración de normas y la adjudicación» [Traducción del original: authority to take a final and binding action affecting the rights and obligations of individuals, particularly by the characteristic procedure of rule making and adjudication]. EVERSON, M., *et al.*: "Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control", en DE SCHUTTER, O., *et al.* (eds): *Governance in the European Union,* Luxemburg, European Commission, 2001, p. 150.
[43] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency…, op. cit*., p. 4.
[44] *Ibidem*, p. 115; EGEBERG, M., *et al.*: "EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nº6, 2011, p. 875.

básicas (pueden tener una o varias): la recogida, el tratamiento y la difusión de información; funciones de ejecución y gestión operativa de programas europeos y poderes de decisión[45].

Frontex, al igual que el resto de las agencias del ELSJ, no ostenta poderes de decisión[46] autónomos, sino que se centra en las dos primeras competencias: facilitar el intercambio de información entre las autoridades nacionales, aportar conocimientos técnicos en un área concreta y coordinar actividades operativas conjuntas, siendo esta última función la que distingue a estas agencias del resto de los organismos descentralizados comunitarios[47]. Cabe destacar, que esta coordinación de las actividades operativas de las autoridades nacionales es considerada por varios autores como un acercamiento a la armonización legal[48] porque «tiene como objetivo el desarrollo de las reglas y normas comunes»[49] que, en el caso de Frontex, contribuye a la construcción de la gestión integrada de las fronteras.

Asimismo, la elevada profesionalización, es decir, la experiencia y los conocimientos técnicos que aportan las agencias descentralizadas en ámbitos muy especializados es uno de sus mayores puntos fuertes[50] y, de hecho, ésta es la principal razón para su creación.[51] Gersen afirma que «las agencias tienen sistemáticamente mejor información que los legisladores. Esta ventaja informativa podría referirse a un mejor conocimiento sobre el estado subyacente del mundo (regulación necesaria o no necesaria), a la tecnología para implementar la política (controles de precios versus tope y comercio), o al nivel de esfuerzo requerido para implementar la política»[52]. En la teoría, esta profesionalización permite despolitizar la gestión de determinados ámbitos y tomar decisiones guiados por información y dictámenes objetivos y supuestamente neutrales[53] bajo la creencia de que «los expertos están orientados por metas,

---

[45] TOVO: *Le agenzie decentrate dell'Unione…, op. cit*., pp. 265-290; ANDOURA, *et al*.: *Governance of the EU…, op. cit*., p. 10.
[46] Las agencias europeas que ostentan poderes de decisión son la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV), la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), la Agencia de Cooperación de Reguladores de Energía (ACER), las autoridades de vigilancia financiera como la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA) y la Junta Única de Resolución (SRB).
[47] RIJPMA: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom…", *op. cit*., p. 86.
[48] SHAPIRO: "Independet Agencies", *op. cit*., p. 116. Ver también KEADING. M., *et al*.: "EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problems", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, p.74.
[49] [Traducción del original: aim at the development of common rules and standards] JORRY: *Construction of a European Institutional Model…, op. cit.,* p. 8.
[50] EVERSON, *et a.l*: "Institutional reform: independent agencies…", *op. cit*., p. 152.
[51] EVERSON, M., *et al*: "European Agencies in between Institutions and Member State", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, p.4.
[52] [Traducción del original: Agencies also have systematically better information than legislators. This informational advantage might refer to better knowledge about the underlying state of the world (regulation needed or not needed), to the technology for implementing policy (price controls versus cap and trade), or to the level of effort required to implement policy] GERSEN, J.E.: "Designing agencies", en FARBER, D.A., *et al*. (eds): *Research Handbook Public Choice and Public Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010, p. 337.
[53] BERNARD: "Accord sur les agences européennes…", *op. cit*., p. 402.

estándares de conducta, creencias cognitivas y oportunidades de carrera que se derivan de su comunidad profesional, lo que les brinda fuertes razones para resistir la interferencia y las instrucciones de personas ajenas a la política»[54]. Sin embargo, en la práctica, como se verá más adelante, las agencias no están exentas de politización.

Otra característica distintiva de las agencias de la UE es que no trabajan dentro de la infraestructura de la Comisión –como lo hacen las agencias ejecutivas[55]– sino que geográficamente están dispersas por todo el territorio comunitario (Frontex tiene su sede en Varsovia)[56], lo que permite darle visibilidad a la Unión en los diferentes Estados miembros[57]. Esta descentralización, como argumenta Tovo, es una manera de equilibrar «la expansión de la administración europea y la centralización de las funciones ejecutivas derivadas de la institucionalización de nuevas agencias»[58] y «refleja la colocación de la agencia europea en el ordenamiento jurídico de la Unión y su relación con los Estados miembros y sus ordenamientos nacionales»[59].

1.3 Equilibrio de poderes

La decisión de establecer una agencia descentralizada para gestionar la política fronteriza y la coordinación entre las autoridades estatales a nivel supranacional obedece al propio sistema de competencias compartidas y a la gobernanza *trasgubernamental* del ELSJ que fue analizada en el Capítulo I. Pese a que la acción de la Unión ha desplazado a nivel legislativo a los Estados miembros en la gestión de las fronteras, las autoridades nacionales son las encargadas de aplicar

---

[54] [Traducción del original: experts are oriented by goals, standards of conduct, cognitive beliefs and career opportunities that derive from their professional community, giving them strong reasons for resisting interference and directions from political outsiders] EVERSON, *et al*: "Institutional reform: independent agencies…", *op. cit*., p. 139.

[55] Las agencias ejecutivas son entidades jurídicas internas instituidas por la Comisión para llevar a cabo la gestión de uno o varios programas comunitarios. Pese a que también tienen personalidad jurídica propia, estas agencias no se constituyen con un reglamento único, sino en base a un estatuto común, el Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo de 19 de diciembre de 2002 por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (*DO* L 11 de 16.11.2003). Geográficamente se encuentran en Bruselas, en la sede de la Comisión, que es la que decide sobre su creación y supresión, así como su estructura interna y su comité de dirección. Actualmente existen seis agencias ejecutivas: Agencia Ejecutiva para las pequeñas y medianas empresas (EISMEA), Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA), Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (AEI), Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (CINEA), Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA) y a Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HADEA).

[56] Artículo 93.5 del Reglamento (UE) 2019/1826 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (*DO* L 295 de 14.11.2019).

[57] *Joint Statement and Common Approach…, op. cit.,* p. 1.

[58] [Traducción del original: l'espansione dell'amministrazione europea e l'accentramento delle funzioni esecutive derivante dall'istituzione di nuove agenzie] TOVO: *Le agenzie decentrate dell'Unione…, op. cit*., p. 66.

[59] [Traducción del original: rispecchia la collocazione delle agenzie europee nell'ordinamento giuridico dell'Unione e il loro rapporto con gli Stati membri e gli ordinamenti nazionali] *Ídem.*

esta legislación y para que sea efectiva deben hacerlo de forma armonizada[60]. Además, la atribución de poderes a la Comisión en áreas especialmente sensibles para la soberanía estatal no estaba y sigue sin estar sobre la mesa, pero, por otro lado, se había demostrado que la cooperación intergubernamental pura no era eficaz.

En estas circunstancias, la constitución de una agencia descentralizada como Frontex resultó la vía más atractiva. En primer lugar, permite mantener el equilibrio[61] entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, entre las propias instituciones de la UE –especialmente la Comisión y el Consejo– y entre los sectores políticos y tecnocráticos[62]. De esta manera, se resuelve la paradoja de conseguir mayor uniformidad sin una completa centralización[63] a través de la creación de un nuevo nivel de gestión supranacional en un ámbito de competencias compartidas[64] para satisfacer, en cierta medida, los intereses de los múltiples actores involucrados[65] en la constitución la agencia y en su control.[66]

Shapiro, hablando en general de las agencias, lo resume de la siguiente manera que se aplica perfectamente al caso de estudio de esta investigación:

> Las agencias se dedican principalmente a la coordinación de la administración de los Estados miembros a través de una ley blanda construida por consenso de muchos tipos y grados diferentes de dureza, pero considerables mordeduras regulatorias en algunos casos. Dadas sus relaciones con la Comisión y el Consejo, proporcionan un compromiso entre la coordinación horizontal entre los Estados miembros y la integración vertical a través de los órganos de la Unión. Proporcionan una ambigüedad útil en la que se abarca la legitimidad tecnocrática del gobierno por parte de los expertos, la tutela de los intereses

[60] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency…, op. cit*., p. 4.
[61] Jean-Paul Jacqué explica que, a nivel comunitario, el equilibrio de poderes o institucional no se entiende como la distribución equilibrada de los poderes entre las instituciones de la UE –separación de poderes–, sino como la obligación que tienen las instituciones de actuar dentro de los límites de sus competencias, tal y como establece el artículo 13.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). (Para un análisis detallado ver JACQUÉ, J.P.: "The Principle of Institutional Balance", *Common market law review*, vol. 41, nº 2, 2004, pp. 383-391).
[62] EVERSON, *et al*: "Institutional reform: independent agencies…", *op. cit*., p. 146.
[63] DEHOUSSE, R.: "Regulation by networks in the European Community…", *op. cit*., p. 259.
[64] ALBERTI, J.: *Le agenzie dell'Unione europea*, Milán, Giuffrè Editore, 2018, p. 6. Ver también, EGEBERG, M.: "European Government(s): Executive Politics in Transition?", *West European Politics*, vol. 31, nº 1-2, 2008, pp. 246-248.
[65] DEHOUSSE, R.: "Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model", *West European Politics,* vol. 31, nº 4, 2008, p. 793. Ver también PARKES, R.: "Borders: EU institutions fail to reconcile their agendas despite communitarisation", en TRAUNER, F., *et al*. (eds): *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter* (epub version), Abingdon, Routledge, 2015, pp.100-131.
[66] Explica Dehousse que uno de los principales intereses de los actores es que ninguno de sus rivales institucionales se haga con el control político de la agencia. Esto explica, por ejemplo, el hecho de que el Consejo haya llegado a un rápido acuerdo político sobre la agencia para que las negociaciones no se extendieran más allá del período transitorio de cinco años previsto en el Tratado de Ámsterdam para aplicar el procedimiento legislativo ordinario, y evitar tener que negociar el mandato y la estructura de Frontex con el Parlamento Europeo que, de esta forma, solo fue consultado. DEHOUSSE: "Delegation of powers in the European…", *op. cit*., p. 796; LEONARD: "The Creation of FRONTEX…", *op. cit*., p. 380.

> nacionales por parte de los Estados miembros y la dedicación a los intereses generales de la Unión.[67]

A diferencia de áreas de la política económica en las que la Comisión ha defendido sus cuotas de poder y rechazado la delegación de competencias a agencias descentralizadas[68], en ámbitos de competencia compartida como la política fronteriza, en los que los Estados miembros tienen un peso relevante en detrimento de la Comisión[69], la puesta en marcha de una agencia descentralizada es la opción con la que la Comisión puede ganar influencia. Al formar parte de los órganos directivos con derecho a voto puede influir sobre el mandato, la estructura, financiación y toma de decisiones de las agencias, algo que no sucedía con la unidad común que precedió a Frontex. Además, a diferencia de otras agencias descentralizadas, en este caso no hay transferencia de competencias de la Comisión a Frontex, sino que son los Estados miembros que participan en el Espacio Schengen y en las disposiciones del ELSJ los que delegan determinadas competencias limitadas a la Agencia. En otras palabras, la transferencia de competencias es vertical, no horizontal[70].

En este sentido, Thatcher concluye que la Comisión acepta y promueve la creación de agencias descentralizadas «cuando ayudan a su estrategia para aumentar su propio alcance y se asegura de que tiene muchos controles sobre ellas»[71]. En el caso de Frontex, la Comisión siempre ha impulsado y apoyado la ampliación de su mandato y su participación cada vez más activa en todas los desarrollos técnicos y legislativos de vigilancia y control fronterizo en la UE, reservándose siempre una posición importante[72] y alejando el debate de las cuestiones de

---

[67] [Traducción del original: The agencies engage mostly in coordination of Member State administrations through consensually built soft law of many different kinds and degrees of hardness but considerable regulatory bite in some instances. Given their relationships to the Commission and Council, they provide a compromise between horizontal coordination among Member States and vertical integration through Union organs. They provide a useful ambiguity in which is encompassed technocratic legitimacy of rule by experts, Member State guardianship of national interests, and dedication to the general interests of the Union] SHAPIRO: "Independet Agencies", *op. cit*., p. 119.

[68] THATCHER, M.: "The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nº 6, 2011, p. 800.

[69] KOSTADINOVA, V.: *The European Commission and the Transformation of EU Borders,* London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 56.

[70] RIJPMA: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom…", *op. cit*., p. 88; DEHOUSSE: "Delegation of powers in the European…", *op. cit*., p.793. No obstante, desde su enfoque de la gobernanza experimentalista, Pollak y Slominski afirman que, al ser una agencia de coordinación, no puede considerarse que el Consejo o los Estados miembros deleguen poderes ya existentes sobre Frontex porque ninguno «tiene poder de coordinación y asistencia trasgubernamental en el campo de la gestión de las fronteras que podría delegarse. Los poderes complementarios de Frontex son, de hecho, nuevas formas de autoridad que no pueden derivarse de las existentes» [Traducción del original: has the power of transgovernmental coordination and assistance in the field of border management which could be delegated. The complementary powers of Frontex are, in fact, new forms of authority which cannot be derived from existing ones] POLLAK, *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance?...", *op. cit*., p 905.

[71] [Traducción del original: when they aid its strategy to increase its own reach and ensuring that it has many controls over them] THATCHER: "The creation of European regulatory agencies…", *op. cit*., p. 805.

[72] SCIPIONI, M.: "'De Novo Bodies and EU Integration: What Is the Story behind EU Agencies' Expansion?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 4, 2018, p. 773.

la soberanía nacional para centrar las negociaciones en la forma más eficaz de resolver los problemas[73].

Los Estados miembros y el Consejo, por su parte, optaron por una agencia descentralizada para mantener el control en la toma de decisiones y el funcionamiento de la gestión fronteriza, pero ganando eficacia y una importante vía de financiación para la gestión de las fronteras como lo es el presupuesto comunitario. Así, dispuestos a reforzar la cooperación para hacer frente a los retos de carácter transnacional a los que se enfrentaban[74], los Estados miembros apostaron por una estructura institucional ligera[75] de coordinación. Esta opción les permite superar la lógica clásica político-diplomática[76] y, a su vez, mantiene las prerrogativas de las autoridades nacionales –que controlan el Consejo de Administración– con un amplio margen de discrecionalidad[77], pero dotándolo de cierta legitimidad y transparencia de la que carecía la unidad común[78]. Así las cosas, la decisión de poner en marcha una agencia y delegar ciertas competencias en ella «es una estrategia importante para lograr compromisos políticos creíbles tanto a nivel nacional como supranacional»[79], como argumenta Majone.

Más allá de esta motivación funcional para mantener el equilibrio de poderes y llegar a un acuerdo intermedio, la creación de Frontex como herramienta institucional supranacional para la gestión de las fronteras también responde a una motivación política y a un contexto histórico determinado[80]: la ampliación hacia el Este, las crisis migratorias en la frontera mediterránea y los problemas de seguridad que desencadenaron los atentados del 11 de septiembre de 2001. Es una práctica común, tanto de las instituciones comunitarias como de los Estados miembros, poner en marcha agencias o bien reforzarlas para responder a circunstancias particulares de un

---

[73] NIEMANN, A., *et al*.: "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, Isuue 1, 2018 , p. 33.
[74] PI LLORENT: "El nuevo mapa de las agencias europeas…", *op. cit*., p. 85.
[75] RIJPMA: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom…", *op. cit*., p. 84.
[76] ALBERTI: *Le agenzie dell'Unione…, op. cit.,* p. 104. Para profundizar en el tema consultar GEUIJEN, K., *et al.:* "Studying Eurocrats at Work", en GEUIJEN, K*., et al*: *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 13-23.
[77] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Futuro de las agencias de la UE – Es posible reforzar la flexibilidad y la cooperación*, Informe especial 22/2020, Luxemburgo, 2020, pp. 45-46.
[78] KELEMEN: "The politics of Eurocracy…", *op. cit*., p. 179; DEHOUSSE: "Regulation by networks in the European Community…", *op. cit*., p. 258.
[79] [Traducción del original: is an important strategy for achieving credible policy commitments at both national and supranational leve] MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journa*l, vol. 4, issue 1, 1998, p. 18.
[80] Ver, entre otros, NEAL: "Securitization and Risk at the EU Border…", *op. cit*., pp. 342-346; EKELUND: "The Establishment of FRONTEX…", *op. cit.,* p. 111*;* LEONARD: *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices,* Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011, pp. 5-7; MITSILEGAS, V.: "Border Security in the European Union: Towards Centralized Controls and Maximum Surveillance", en BALDACCINI, A., *et al*. (eds): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 352.

momento[81], *contingent event*[82] o *coyunturas críticas*[83] con el objetivo de «demostrar voluntad política y decisión, especialmente a raíz de un desastre o emergencia a la que se enfrenta a la UE»[84]. Sucedió con la llamada crisis de las *vacas locas*, que llevó a la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), con los desastres medioambientales de los petroleros *Erika* y *Prestige,* que impulsaron la constitución de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y, también en el caso concreto de Frontex, con las diferentes crisis migratorias[85].

Groenleer también destaca que, a nivel político, las agencias sirven a los Estados miembros como chivo expiatorio en momentos de crisis, para evitar la culpa de una mala gestión o incapacidad de respuesta frente a sus ciudadanos[86]. Por ejemplo, el caso de las Islas Canarias, como afirma Carrera, fue el primero que demostró que «la dimensión política y el debate en el ámbito nacional juegan un papel destacado en las acciones de Frontex»[87], especialmente porque España convirtió un debate nacional en un debate europeo cuando «utilizó un discurso de culpabilización a la UE, y en particular a Frontex, de los dilemas producidos por el fenómeno de la inmigración irregular».[88]

1.4 Regulación en red

La manera de aunar todos los intereses en un ámbito de competencias compartidas en el que participan números actores, es establecer el modelo de regulación en red identificado por

[81] CURTIN, D.: "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, vol. 13, nº. 4, 2007, p. 527.
[82] EGEBERG, M., *et al: Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*, TARN working paper nº 1/2016, p. 4.
[83] Capoccia y Kelemen definen coyuntura crítica «como períodos de tiempo relativamente cortos durante los cuales hay una probabilidad sustancialmente mayor de que las elecciones de los agentes afecten el resultado del interés». [Traducción del original: as *relatively* [sic] short periods of time during which there is a *substantially* [sic] heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest]. Las decisiones que se toman durante estas coyunturas críticas para dar respuesta a las mismas tendrán un impacto decisivo en el resultado y desarrollos institucionales posteriores. CAPOCCIA, G., *et al*.: "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, vol. 59, issue 3, 2007, p. 348.
[84] [Traductor del original: to demonstrate political will and decisiveness, especially in the wake of disasters and emergencies confronting the EU] GROENLEER: *The autonomy of European Union…, op. cit*., p 103.
[85] VOS, E.: *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*, Study for the EPRS of the European Parliament, Brussels, 2018, p. 20.
[86] GROENLEER: *The autonomy of European Union…*, *op. cit*., p 103. Sobre el llamado modelo de *cambio de responsabilidad,* ver FIORINA, M.P.: "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?", *Public Choice*, vol. 39, 1982, pp. 47-50.
[87] [Traductor del original: the political dimension and debate at the national arena do play a prominent role in Frontex actions] CARRERA, S.: *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands,* (CEPS Working Document nº 261), CEPS, March 2007, p.12.
[88] [Traducción del original: used a discourse of blaming the EU, and particularly FRONTEX, for the dilemmas produced by the phenomenon of irregular immigration] *Ídem.*

Monar, convirtiendo a Frontex en el corazón de esta red que coordina a las autoridades nacionales con competencia en la seguridad fronteriza y control migratorio –competencias que mantienen– dentro de un marco administrativo estable y unitario[89]. Vos destaca que las agencias que se sustentan en este modelo –característico de la UE– se han diseñado para ser un *primus inter pares* con las autoridades nacionales, sin estar ubicadas jerárquicamente por encima de las mismas, si bien su importancia en esta red es considerable[90].

Este modelo de regulación en red hace que uno de los principales atributos[91] de Frontex –y de todas las agencias descentralizadas– sea su hibridez o doble naturaleza porque está «firmemente integradas en redes de agencias nacionales»[92] y, a su vez, representa un «compromiso político entre la implementación directa (desde el nivel central) y la implementación indirecta (a través de las administraciones nacionales)»[93]. Esta doble naturaleza también es notable en lo que respecta a sus funciones ya que «por un lado está dotada del tipo de tareas que normalmente se delegarían a una agencia de la UE, a saber, ayudar a la Comisión y a los Estados miembros en la implantación de una política de la UE mediante la prestación de asistencia técnica e informativa como la provisión de análisis de riesgos y el desarrollo de estándares de formación comunes. Por otro lado, tienen un papel 'operativo' importante o, más precisamente, está dotado de la tarea de coordinar la actividad operativa conjunta de las autoridades nacionales de guardia de fronteras».[94]

En este sentido, Frontex no supone una completa supranacionalización de la gestión fronteriza hacia las instituciones comunitarias[95] sino que debe ser entendida como una «organización en red basada en la subsidiaridad»[96] constituida para dar estabilidad y coherencia a las redes transnacionales ya existentes –que impulsan y se benefician del avance en la

[89] POLLAK, *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance?...", *op. cit*., p. 906.
[90] VOS, E.: "European Agencies and the Composite EU Executive", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, p.23.
[91] CURTIN, *et al*.: "European Union agencies…", *op. cit*., p. 196.
[92] [Traducción del original: firmly embedded in networks of national agencies] EGEBERG, M., *et. al:* "Building executive power at the European level: on the role of EU-level agencies", en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, p. 22.
[93] [Traducción del original: a political compromise between direct implementation (from the central level) and indirect implementation (via national administrations)] *Ídem*.
[94] [Traducción del original: on the one hand, it is endowed with the type of tasks that would normally be delegated to an EU agency, namely assisting the Commission and the member states in the implementation of an EU policy through the provision of technical and informational assistance, such as the provision of risk analysis and the development of common training standards. On the other hand, it has an important 'operational' role, or more precisely it is endowed with the task of coordinating joint operational activity of national border guard authorities] *Ibídem*, p. 90.
[95] WOLFF, *et al*.: "Frontex as Agency…", *op. cit*., p.316.
[96] [Traducción del original: subsidiarity-based network organization] SCHOUT, A.: "Changing the EU's institutional landscape? The added value of an agency", en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, p. 75.

supranacionalización–, reducir los costes de transacción[97] y, a su vez, hacer más efectiva la aplicación de la política y legislación comunitaria en materia fronteriza.

Esta regulación en red, no obstante, no es estática. Como promulga la teoría de la gobernanza supranacional, este modelo ha ido evolucionando progresivamente (*continumm*)[98] hacia la supranacionalización a lo largo de los años, dando a Frontex un peso cada vez mayor en la gestión de las fronteras, aproximándose cada vez más al primer modelo formal identificado por Monar, pero sin llegar a completarlo del todo. Esta modelo en red que posiciona a la Agencia a medio camino entre la UE y los Estados miembros tiene importantes implicaciones para su estructura organizativa, competencias y funcionamiento.

2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DE GESTIÓN

Frontex comparte con el resto de las agencias de la UE la misma estructura organizativa dual[99] vertical encabezada por un Consejo de Administración y un director ejecutivo[100], que son los encargados de la organización, las actividades y el control de la Agencia, y que completan los directores ejecutivos adjuntos y un Agente de Derechos Fundamentales[101]. Si bien esta es la organización administrativa básica que contempla el reglamento, el Consejo de Administración[102] se ha encargado de desarrollar a lo largo de los años una estructura formal[103] mucho más compleja y que ha sufrido importantes cambios a medida que se ha ido ampliando su mandato, para adaptarse a las nuevas tareas y necesidades de coordinación[104].

---

[97] POLLAK, *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance?...", *op. cit*., p 906.
[98] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*"*, en SANDHOLTZ, W., *et al*. (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 8.
[99] ANDOURA, *et al*.: *Governance of the EU…,op. cit.,* p. 10.
[100] Esta estructura organizativa básica está contemplada en la Declaración conjunta sobre las agencias descentralizadas. Ver *Joint Statement and Common Approach…, op. cit.,* pp. 5-6.
[101] Artículo 99, Reglamento (UE) 2019/1896.
[102] Artículo 100.2. p), Reglamento (UE) 2019/1896.
[103] Una estructura formal es «un plan de actividades que incluye, en primer lugar, la tabla de organización: una lista de oficinas, departamentos, puestos y programas. Estos elementos están vinculados por objetivos y políticas explícitos que forman una teoría racional de cómo y con qué fin se deben unir las actividades. La esencia de una organización burocrática moderna radica en el carácter racionalizado e impersonal de estos elementos estructurales y de los objetivos que los vinculan» [Traducción del original: a blueprint for activities which includes, first of all, the table of organization: a listing of offices, departments, positions, and programs. These elements are linked by explicit goals and policies that make up a rational theory of how, and to what end, activities are to be fitted together. The essence of a modern bureaucratic organization lies in the rationalized and impersonal character of these structural elements and of the goals that link them] MEYER, J., *et al*.: "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, nº 2, 1977, pp. 341-342.
[104] Meyer y Rowan explican que las organizaciones con estructuras formales tienden a desarrollarse cuando aumentan las necesidades de coordinación y cuando las redes en el ámbito que la organización debe gestionar se vuelven más complejas y diferenciadas. *Ibídem*, p. 342.

Cuando Frontex empezó a funcionar en 2005, la primera estructura organizativa que se estableció era muy simple, con solo seis divisiones que dependían directamente del director ejecutivo –operaciones, análisis de riesgo, formación, planificación, investigación y desarrollo, finanzas y presupuesto y administración–. Además, había un área de auditoría interna y control de calidad y otra de apoyo ejecutivo encargada de la planificación estratégica y la cooperación externa, así como un director ejecutivo adjunto responsable de las áreas de información, transparencia y asistencia legal y seguridad[105]. En los años posteriores, la organización interna de la Agencia se reestructuró en varias ocasiones[106], siendo las más importantes las que acompañaron a los dos últimos mandatos en 2016 y 2019.

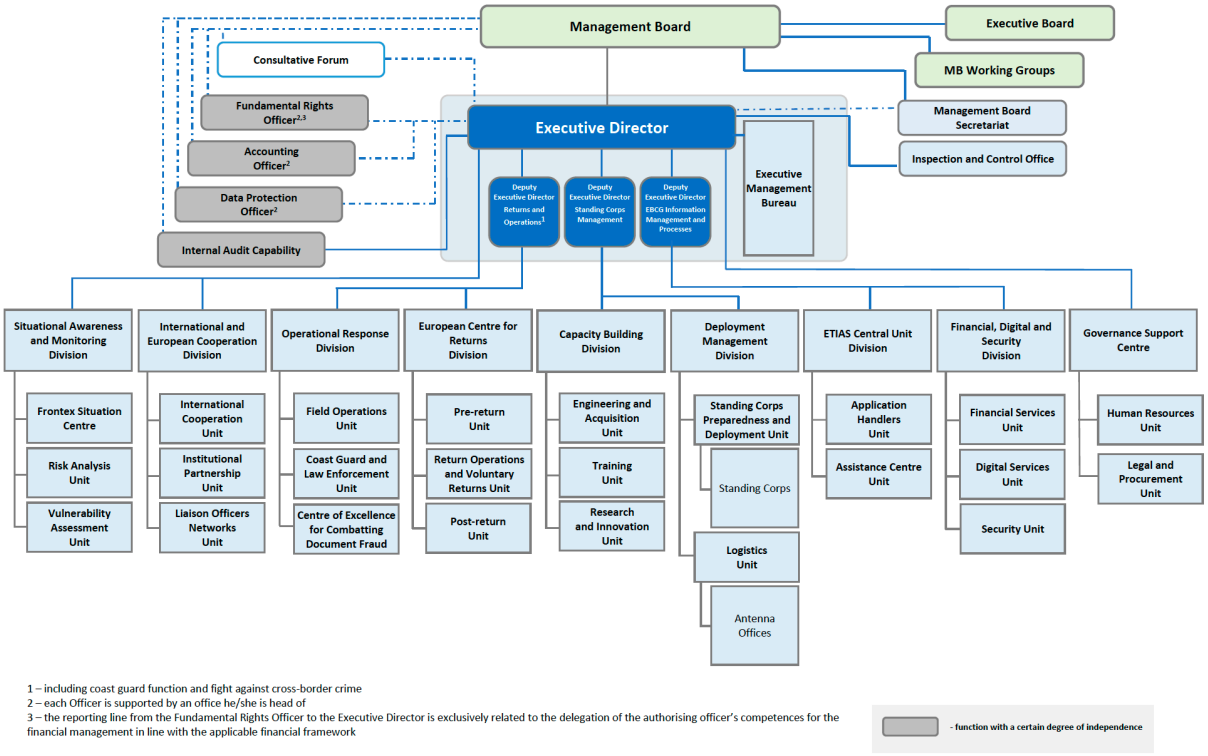
Con la reorganización estructural de la Agencia que llegó con la creación de la GEFC en 2016 –para dar respuesta a la *crisis de los refugiados*– se buscaba un mejor y más eficiente funcionamiento, pero la magnitud de los cambios requirió una implantación por etapas que sería responsabilidad del director ejecutivo y que se extendió varios años.

Este desarrollo progresivo de la nueva estructura permitiría, según el Consejo de Administración, «una definición precisa del mandato de cada entidad, la reorganización de los flujos de trabajo existentes, la actualización de las descripciones de trabajo de acuerdo con las nuevas competencias y tareas asignadas a las entidades nuevas y reestructuradas y una comunicación adecuada con las partes interesadas externas con respecto a la nueva estructura organizativa»[107]. En esta reestructuración se incluye por primera vez la Oficina de Derechos Fundamentales que funciona con cierto grado de independencia.

La implantación de esta nueva estructura organizativa se solapó con los nuevos cambios que introdujo el mandato de 2019, con la creación de tres direcciones ejecutivas adjuntas y nuevas unidades, que aún están en fase de implementación.

[105] Management Board Decision 16/2005 on the Organisational Structure of the Agency, 16 December 2005.
[106] Ver Management Board Decision 11/2007 on the Organisational Structure of the Agency, 22 February 2007; Management Board Decision 34/2007 on the Organisational Structure of the Agency, 22 November 2007.
[107] [Traducción del original: an accurate definition of the mandate of each entity, the reorganisation of the existing workflows, the update of job descriptions according to the new competences and tasks assigned to new and restructured entities and a proper communication with the external stakeholders regarding the new organizational structure] Management Board Decision 18/2017 on the new Organisational Structure of the Agency, 14 June 2017, p. 1.

FIGURA II-1: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE FRONTEX



Fuente: FRONTEX: Management Board Decision 46/2022.

La última estructura organizativa aprobada por el Consejo de Administración en 2022[108] establece nueve divisiones, 24 unidades, tres directores ejecutivos adjuntos, un consejo ejecutivo, un gabinete de gestión ejecutivo, grupos de trabajo del Consejo de Administración, una secretaría del Consejo de Administración, una oficina de inspección y control y otras cuatro oficinas que funcionan con cierto grado de independencia: Derechos Fundamentales, Contabilidad, Protección de Datos y Auditoría interna (figura II-1).

Es, con diferencia, la mayor estructura organizativa de todas las agencias del ELSJ. No obstante, ha sido un desarrollo organizacional surgido a base de necesidad y en medio de importantes presiones externas para conseguir objetivos rápidos en momentos de crisis con múltiples intereses en juego en un ámbito muy disputado[109]. Dicho en otras palabras, la Agencia ha ido construyendo y consolidando –o tratando de consolidar– sus estructuras internas sobre

[108] Management Board Decision 46/2022 amending Management Board Decision 43/2020 on the Agency's amended organisational structure, 13 August 2022.

[109] Al respecto, Boin y Christensen afirman que, en términos generales, los actores políticos y sociales dan muy poco tiempo a las nuevas organizaciones para desarrollar soluciones a los problemas para las que fueron creadas, por lo que uno de los dilemas centrales a los que se enfrentan los nuevos organismos públicos en su desarrollo institucional es basarse en modelos ya legitimados mientras se exploran nuevas soluciones a los desafíos que van surgiendo. BOIN, A., *et al.*: "The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership", *Administration & Society*, vol. 40, nº 3, 2008, pp. 276-277.

la marcha, paralelamente a su funcionamiento[110] y dependiendo en gran medida de los Estados miembros a nivel operativo.

Esta dependencia ha menoscabado la capacidad de la Agencia de crear una lógica institucional interna[111] que garantice su éxito y legitimidad organizacional[112]. Al respecto, es de gran interés el estudio de campo realizado por Perkowski en el que concluye que en la narrativa organizacional de Frontex confluyen dos «racionalidades contradictorias» entre la organización central (administrativa) y los equipos nacionales desplegados en las actividades operativas respecto al papel de la organización en la gobernanza fronteriza. Mientras entre los primeros hay un discurso organizativo uniforme sobre el papel de la Agencia –gestionar los riesgos fronterizos desde un enfoque basado en la inteligencia y en pleno respeto por los derechos fundamentales– entre los agentes nacionales desplegados existen discrepancias sobre lo que es Frontex y el trabajo que realizan para la Agencia[113].

Perkowski va más allá asegurando que los agentes nacionales que participan en las operaciones conjuntas «no solo se sintieron alejados de Frontex, sino que no se familiarizaron con –y mucho menos internalizaron–, la cultura y la identidad organizacional de Frontex»[114], por lo que la define como «una organización vagamente acoplada»[115]. Es un argumento que esta investigación también pudo comprobar en el estudio de caso del papel de la Agencia en España al que se dedica el Capítulo V. Esta condición hace concluir a autores como Ekelund que «la Agencia no estaba diseñada para garantizar un compromiso creíble»[116].

---

[110] PERKOWSKI, N.: "'There Are Voices in Every Direction': Organizational Decoupling in Frontex", *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, nº 5, 2019, p. 1191.

[111] Según Owen-Smith y Powell, la lógica institucional permite conectar los diferentes puntos de una red disciplinando la formación e implicación de las relaciones. En este sentido, definen la lógica institucional como «la constelación de creencias y prácticas asociadas (los esquemas y guiones) que los participantes de un campo tienen en común. Estos paquetes de creencias y prácticas están organizando principios y recetas para la acción. Tienen pliegues instrumentales, normativos y cognitivos. […] Pero cuando varias lógicas competidoras están en juego en la misma configuración, pueden desencadenar conflictos». [Traductor del original: the constellation of beliefs and associated practices (the schemas and scripts) that a field's participants hold in common. These packages of beliefs and practices are organizing principles and recipes for action. They have instrumental, normative, and cognitive implications. […] But when multiple competing logics are in play in the same setting, they can trigger conflict] OWEN-SMITH, J., *et al.:* "Networks and Institutions" en GREENWOOD, R., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, Sage Publications, 2008, pp. 602-603.

[112] Deephouse *et al.* definen la legitimidad institucional como «la idoneidad percibida de una organización para un sistema social en términos de reglas, valores, normas y definiciones» [Traducción del original: the perceived appropriateness of an organization to a social system in terms of rules, values, norms, and definitions] DEEPHOUSE, D*., et al*.: "Organizational Legitimacy: Six Key Questions", en GREENWOOD, R., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, Sage Publications, 2017, p. 32.

[113] PERKOWSKI: "'There Are Voices in Every…", *op. cit*., pp. 1187-1188.

[114][Traducción del original: Not only did they feel distanced from Frontex, they failed to be familiarized with – let alone internalize – Frontex's organizational culture and identity] *Ibídem*, p. 1193.

[115] [Traducción del original: a loosely coupled organization] *Ibídem*, p. 1194.

[116] [Traducción del original: the agency was not designed to secure credible commitment] EKELUND: "The Establishment of FRONTEX…", *op. cit.,* p. 113.

Esto es el reflejo de la propia inconsistencia de la política fronteriza europea en la que, como se ha evidenciado a lo largo de esta investigación, entran en conflicto constante la soberanía nacional y la supranacionalización. La necesidad de establecer compromisos intermedios que satisfagan a los numerosos actores que participan en la gestión influyen en el diseño de Frontex e impide que la estructura de gobernanza establecida sea consistente y homogénea, menoscabando así su legitimidad organizacional. Frente a este panorama, parece lógico pensar que la puesta en marcha de un cuerpo permanente de guardias fronterizos que se analiza más adelante es una respuesta a las lagunas de legitimidad y cultura interna evidenciadas en el diseño de la Agencia desde sus comienzos.

2.1 El Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el centro de toma de decisiones estratégicas y supervisión de la actividad de la Agencia. El artículo 100 del Reglamento (UE) 2019/1896 establece una larga lista de tareas del Consejo de Administración. Entre las más importantes está nombrar al director ejecutivo y a los directores ejecutivos adjuntos, ejercer medidas disciplinarias sobre los mismos y destituirlos; nombrar al agente de derechos fundamentales y a su adjunto, al contable y al responsable de seguridad; adoptar el presupuesto y la programación plurianual y anual de trabajo o los informes de actividad. También es responsable, entre otras cosas, de definir, adoptar y decidir la estructura organizativa y la política de personal, así como los perfiles y el número de trabajadores de la Agencia; el carácter y el despliegue de los funcionarios; adoptar la estrategia técnica y operativa de las fronteras exteriores; decidir sobre la puesta en marcha de evaluaciones de vulnerabilidad y establecer la metodología común para llevarla a cabo o la elaboración de un modelo común integrado de análisis de riesgo.

El Consejo de Administración está compuesto por un representante de cada Estado miembro (y sus respectivos suplentes) y dos representantes de la Comisión, todos con derecho a voto[117] que tienen un mandato de cuatro años, prorrogable. En el caso de los Países Asociados Schengen (Liechtenstein, Noruega, Suiza e Islandia), también tienen un representante en la junta, si bien su derecho a voto está limitado en función de sus respectivos acuerdos de participación en la Agencia[118] y, para que puedan ejercer este derecho, se detallará en la orden

[117] Artículo 101, Reglamento (UE) 2019/1896.

[118] Acuerdo entre la Comunidad Europea, por una parte, y la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, por otra, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 243 de 16.09.2010) y Acuerdo entre la

del día de las reuniones del Consejo de Administración los puntos con voto limitado[119]. Además, los representantes de Irlanda participan como invitados en la junta directiva, pero sin derecho a voto. Esto supone, como destaca Pi Llorent, que el Consejo de Administración de Frontex, a diferencia de otras agencias de la UE, tiene una «geometría variable»[120] para atender a las distintas cláusulas de participación en el Espacio Schengen.

Este órgano directivo es presidido por uno de sus miembros con derecho a voto, elegido por el resto de los representantes del Consejo de Administración por una mayoría de dos tercios, secundado por un vicepresidente que es elegido en las mismas condiciones. Los mandatos del presidente y vicepresidente son de cuatro años o hasta que los mismos dejen de formar parte de la junta[121]. El presidente tiene como tarea convocar las reuniones del Consejo de Administración –que se reúne cinco veces al año[122]– y es responsable de invitar a participar en las reuniones a un experto del Parlamento Europeo.

La composición del Consejo de Administración fue lo que más debate generó durante las negociaciones de establecimiento de la Agencia, ya que con el mismo se dirimía el control sobre Frontex y la aplicación de la gestión fronteriza. La propuesta inicial de la Comisión establecía que el órgano directivo debería estar compuesto por doce miembros, elegidos por el Consejo de la UE, y dos representantes de la Comisión[123]. El Parlamento Europeo realizó varias enmiendas[124] al respecto para favorecer el carácter comunitario, reforzando el papel de la Comisión en el control de la Agencia, proponiendo que la Comisión y el Consejo eligieran a seis miembros cada uno y que el mismo estuviera presidido por un representante de la

Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 188 de 20.07.2007).

[119] Artículo 105.4, Reglamento (UE) 2019/1896. Con carácter general, el Consejo de Administración adopta sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros con derecho a voto (art. 105.1) con determinadas excepciones que requieren la mayoría de dos tercios de los miembros con derecho a voto: creación de antenas (art. 100.2. c); las medidas con carácter vinculante que deberá adoptar un Estado miembro respecto a las evaluaciones de vulnerabilidad (art. 100.2.d); adoptar el documento único de programación (art.100.2.k) y el presupuesto anual (art. 100.2.m); elegir al presidente y vicepresidente del Consejo de Administración (art.103.1); designar al director ejecutivo (art. 107.2) y a los directores ejecutivos adjuntos (ar. 107.4).

[120] PI LLORENT: "El nuevo mapa de las agencias europeas…", *op. cit*., p. 101.

[121] Artículo 103, Reglamento (UE) 2019/1896.

[122] El artículo 104 del Reglamento (UE) 2019/1896 establece que se realizarán un mínimo de dos reuniones anuales. En las deliberaciones participará el director ejecutivo (sin derecho a voto) y a las reuniones serán invitados los representantes de Irlanda y de otras agencias del ELSJ como Europol, EASO y FRA, en este último caso cuando se traten asuntos relacionados con los derechos fundamentales. También podrán participan en las reuniones, en calidad de invitados si así lo decide el Consejo de Administración, representantes de otras instituciones, órganos y organismos comunitarios competentes o cualquier persona que su opinión resulte de interés, en calidad de observador.

[123] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency…, op. cit*., p. 24.

[124] Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de un Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (COM(2003) 687 — C5-0613/2003 — 2003/0273(CNS)), P5 TA(2004)0151, *DO* C102E de 28.04.2004, pp. 487-488.

Comisión, institución que se encargaría, además, de nombrar al director ejecutivo. Ninguna de estas enmiendas fue tenida en cuenta –cabe recordar que en el momento de la negociación el Parlamento Europeo solo tenía un papel consultivo– y finalmente se adoptó la propuesta del Consejo[125] que dispuso que el órgano directivo estaría compuesto por un representante de cada Estado miembro[126], que deberían ser, preferiblemente, jefes operativos de las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras. Esta última cuestión se recoge en el mandato de forma más genérica indicando que los componentes del Consejo de Administración «se nombrarán atendiendo a su elevado grado de experiencia y a sus conocimientos especializados en el ámbito de la cooperación operativa en materia de gestión de fronteras y de retorno y de sus competencias administrativas, presupuestarias y de gestión correspondientes»[127].

Tal y como está recogida en el mandato, esta disposición deja un margen de discrecionalidad para que los Estados miembros decidan sobre sus representantes en el Consejo de Administración de Frontex. Esto ocasiona que el órgano de decisión estratégica esté compuesto por representantes de una amplia variedad de organismos nacionales, la mayoría de ellos miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad con competencias en control fronterizo y migratorio[128], pero también representantes de ministerios del Interior[129], Asuntos Exteriores[130] o Justicia[131], lo que le da al Consejo de Administración de Frontex un perfil no solo técnico, sino político[132]; algo que influye de forma directa en el funcionamiento de la Agencia.

Pese a que el objetivo de crear una agencia es despolitizar el ámbito a regular, la persecución de los intereses de cada uno de los actores involucrados hace prácticamente inviable este objetivo, especialmente en un área tan discutida como el control fronterizo y migratorio. Es algo que queda patente en las negociaciones de la composición sobre los órganos

---

[125] COUNCIL OF THE EU: 2548th Council Meeting –Justice and Home Affairs– Brussels, 27 and 28 November 2003, 14995/03 (Presse 334), p. 11.

[126] Desde el punto de vista jurídico, Tovo afirma que la igual representación de los Estados miembros en los órganos directivos de las agencias está legitimada por el principio de igualdad previsto en los Tratados y, más concretamente, por el artículo 4.2 TUE. Este principio de igualdad entre los Estados miembros prevalece respecto al principio de unidad e integridad de las funciones ejecutivas que favorecería a la Comisión. Para un análisis más en profundidad, ver TOVO: *Le agenzie decentrate dell'Unione…, op. cit*., pp. 206-211.

[127] Artículo 101.2, Reglamento (UE) 2019/1896.

[128] Bélgica, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia, Suiza e Irlanda.

[129] Austria, Bulgaria, Francia, Eslovaquia y Lituania. También tienen representantes de los ministerios del Interior, como suplentes, Croacia, Alemania e Italia.

[130] Luxemburgo, es este el caso del departamento especializado en migración.

[131] Suecia, como suplente.

[132] Los actuales componentes del Consejo de Administración pueden consultarse en https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/management-board/ (consultado el 21 de octubre de 2023)

directivos en las que, argumenta Busuioc, el tema de preocupación no ha sido las funciones o las tareas a desarrollar, sino «la cuestión política misma de la representación y los derechos de voto de las diversas partes interesadas, todas las cuales buscan asegurarse de que sus diversos intereses estén representados»[133].

Este es uno de los motivos por los cuales la atención de los investigadores se ha centrado en la composición de los consejos de administración, con el objetivo de conocer cómo afecta la misma al desarrollo de las funciones, a la autonomía de las agencias y al mismo proceso de integración. Los más críticos, como Bernard, señalan que la composición de los órganos directivos de las agencias en los que todos los intereses no están representados de manera equilibrada «puede ser contraria a los principios de buen gobierno»[134], mientras que el carácter intergubernamental de los mismos «socava una concepción más integracionista, es decir, más europea del funcionamiento y de las actividades de las agencias»[135]. A esta misma conclusión llegó el Tribunal de Cuentas Europeo, explicando que «aunque la composición de los consejos de administración garantiza que se tome en consideración el punto de vista nacional, también puede obstaculizar una perspectiva a escala europea»[136].

En la misma línea, el informe realizado por la consultora danesa COWI tras auditar Frontex concluyó que, en determinados casos, las consideraciones políticas de los Estados miembros pueden anular decisiones basadas en los análisis de riesgo. El motivo es el doble papel que juegan los miembros del Consejo de Administración. Por un lado, gestionando y planificando la actividad de la Agencia y, por el otro, representando a sus propios gobiernos nacionales y sus intereses a costa de la eficacia de la organización[137].

Otros autores, como Vos, sostienen que la representación de los Estados miembros en los consejos de administración no solo es inteligente desde el punto de vista práctico, teniendo en cuenta que son las autoridades nacionales las encargadas de aplicar la legislación y las políticas comunitarias, sino que encaja con el carácter híbrido del ejecutivo europeo. Para esta autora, esta composición de los órganos directivos «reconoce que sin la aceptación de los Estados

---

[133] [Traducción del original: the very political issue of representation and voting rights of the various parties concerned, all of whom are seeking to ensure that their various interests are represented] BUSUIOC, M.: *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft, Eburon, 2010, p. 77.

[134] [Traducción del original: peut être contraire aux principes de bonne gouvernance] BERNARD: "Accord sur les agences européennes…", *op. cit*., p. 417.

[135] [Traducción del original: porte donc préjudice à une conception plus intégrationniste, c'est à dire plus européenne, du fonctionnement et des activités des agences]. *Ídem.*

[136] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Futuro de las agencias de la UE…, op. cit.,* p. 35.

[137] COWI: *External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, Final Report, January 2009, pp. 41 y 68. Ver también GEUIJEN, *et al.:* "Studying Eurocrats at Work"…, *op. cit*., pp. 85-87.

miembros es imposible que la UE desarrolle o lleve a cabo políticas regulatorias»[138] y está en «consonancia con la filosofía que subyace al principio de subsidiaridad, dando a los Estados miembros la posibilidad de discernir si los poderes se ejercen correctamente a nivel de la UE»[139].

Esta investigación se alinea con este segundo punto de vista. Debido al sistema de competencias compartidas en la política fronteriza y a los poderes soberanos y responsabilidad de los Estados miembros sobre sus fronteras, cualquier otro diseño de los órganos directivos que reste influencia sobre Frontex a los Estados miembros sería inviable, desde un punto de vista realista. Asimismo, no sería lógico que los componentes de la red, cuya actuación la Agencia se encarga de coordinar, no tengan ningún tipo de representación igualitaria en los órganos directivos ni capacidad de decisión.

Con respecto a la instrumentalización política motivada por la criticada persecución de los intereses nacionales de los distintos miembros dentro de la junta, es poco probable que una composición menos intergubernamental del Consejo de Administración convirtiera a la Agencia en un órgano apolítico. En primer lugar, el actual sistema de gestión integrada fronteriza en la UE, incluida Frontex, es el resultado de la persecución constante de intereses políticos de determinados Estados miembros y actores transnacionales respecto a las fronteras, la seguridad y la política migratoria y sería ilusorio pensar que la Agencia, que es la herramienta institucional de esta gestión, sea complemente aséptica en este sentido.

En segundo lugar, el propio ámbito en el que Frontex desarrolla su actividad es eminentemente político y geopolítico, por lo que las decisiones que afectan a su funcionamiento no las negocia ni las toma la junta directiva sino los diferentes actores políticos que tienen un control sobre ella y de las que depende financiera y organizativamente: el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros. Son las discrepancias entre el proceso de toma de decisiones políticas ajenas a la Agencia y las preocupaciones más prácticas respecto a la aplicación de estas políticas las que pueden hacer mella en su efectividad[140]. En el contexto interno de la Agencia, más que la politización, lo que podría disminuir la efectividad es la preparación y capacitación de sus miembros, razón por la que Busuioc defiende que «la discusión sobre la composición de la junta debe pasar de las disputas políticas por la

[138] [Traducción del original: recognizes that without Member States acceptance, it is impossible for the EU to develop or carry out regulatory policies]. VOS: "European Agencies and the Composite EU…", *op. cit*., p. 29.
[139] [Traducción del original: be in line with the philosophy underlying the subsidiarity principle, giving members the possibility to discern whether powers are exercised correctly at the EU level] *Ibídem*, p. 30.
[140] PERKOWSKI: "'There Are Voices in Every…", *op. cit*., pp. 1189-1191.

representación de intereses y centrarse en su lugar en cómo garantizar que estos organismos estén equipados con el conocimiento y la experiencia necesarios para llevar a cabo sus tareas»[141].

2.2 Director ejecutivo

El director ejecutivo es el responsable legal de la Agencia y su cabeza visible, encargado de la gestión diaria de la misma, de la elaboración y ejecución del presupuesto, la contratación del personal y de la aplicación de las decisiones estratégicas, programas y actuaciones tomadas por el Consejo de Administración. Sus funciones y competencias están claramente definidas en artículo 106 del Reglamento (UE) 2019/1896, y destacan por su amplitud[142].

Además de las ya mencionadas, las funciones más importantes del director ejecutivo están relacionadas con las actividades operativas de la Agencia. Concretamente, aprobar, evaluar y coordinar las propuestas de los Estados miembros para las operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas y las operaciones de retorno; así como garantizar el cumplimiento de los planes operativos y evaluar de forma exhaustiva los resultados de las actividades, de los que deberá informar al Consejo de Administración[143].

A su vez, el director ejecutivo juega un papel importante en las situaciones en las que se evidencia un control ineficaz en las fronteras exteriores que ponen en peligro el Espacio Schengen y es preciso aplicar medidas urgentes (el conocido artículo 42 que se analizó en el Capítulo I). En estos casos, no solo es el encargado de velar por el cumplimiento de la decisión del Consejo sobre las medidas a adoptar, sino también es responsable de determinar las acciones que deberán llevarse a cabo para la ejecución práctica de las medidas previstas en dicha decisión. Esto incluye el equipamiento técnico y el número y los perfiles del personal operativo que se requiera para lograr los objetivos, que se reflejarán en el plan operativo que presentará y negociará con el Estado miembro objeto de la decisión[144].

---

[141] [Traducción del original: the discussion on the composition of the board needs to shift away from political squabbling over interest representation, and focus instead on how to ensure that these bodies are equipped with the knowledge and expertise needed to accomplish their tasks] BUSUIOC: *The Accountability of European Agencies…, op. cit.,* p. 77.

[142] Pese a la amplitud de las competencias del director ejecutivo, estas se pueden enmarcar en cuatro categorías básicas establecidas por Kaufman: toma de decisiones, recibir y revisar información sobre el estado de la organización y su entorno externo, representación externa de la agencia y motivar a los trabajadores. KAUFMAN, H.: *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington D.C, The Brookings Institution, 1981, p. 17.

[143] Artículo 47, Reglamento (UE) 2019/1896.

[144] Artículo 42.4 y 5, Reglamento (UE) 2019/1896.

Por otro lado, el jefe ejecutivo de Frontex tiene la competencia de poner fin a las actividades[145] si ya no se cumplen las condiciones necesarias para llevarla a cabo, o cuando lo soliciten los Estados miembros (informando previamente en este último supuesto al Consejo de Administración). También podrá decidir si retira la financiación de una actividad si el Estado miembro no respeta el plan operativo o bien si considera que se están produciendo violaciones a los derechos fundamentales o de obligaciones de protección internacional graves (previa consulta al agente de derechos fundamentales).

El director ejecutivo es totalmente independiente en el ejercicio de sus funciones (en el sentido de que no solicita ni recibe instrucciones de los Estados miembros o de ningún otro organismo) y rinde cuentas directamente ante el Consejo de Administración, pero también ante el Consejo y el Parlamento Europeo, si estos así lo solicitan.

La selección y nombramiento del director ejecutivo se realiza en base a un procedimiento en el que están implicados la Comisión y el Parlamento Europeo[146]. La Comisión tiene un importante papel en el procedimiento ya que dirige el nombramiento preseleccionando a los candidatos[147] (tres) en base a una lista elaborada tras la publicación de la vacante.

Los tres candidatos deben comparecer ante el Parlamento Europeo y responder a las preguntas que les hagan los miembros de las comisiones parlamentarias, en base a las que se adopta un dictamen exponiendo su opinión y, si fuera el caso, el candidato de su preferencia. Sobre la propuesta de la Comisión, el Consejo de Administración nombra, por mayoría de dos tercios, al director ejecutivo «en función de sus méritos y de sus capacidades administrativas y de gestión de alto nivel demostradas, incluida su experiencia pertinente en cargos directivos en materia de gestión de las fronteras exteriores y de retorno» y teniendo en cuenta la opinión del Parlamento Europeo. En el caso de que se desmarque del candidato indicado por la cámara, debe informar por escrito al Consejo y al Parlamento Europeo cómo se ha tenido en cuenta el dictamen parlamentario. El mandato es de cinco años, prorrogables por otros cinco.

Si bien estas son las disposiciones del actual mandato de Frontex, lo cierto es que el Parlamento Europeo solo participó en la selección del último director ejecutivo elegido a finales

[145] Artículo 46, Reglamento (UE) 2019/1896.
[146] Artículo 107, Reglamento (UE) 2019/1896.
[147] BUSUIOC, M., *et al*. "Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union: emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p. 131.

de 2022[148], ya que hasta 2016 el mandato no daba ningún papel al Parlamento Europeo en el procedimiento, limitando solo a la Comisión y al Consejo de Administración la responsabilidad de su nombramiento.

Así las cosas, el proceso de selección del director ejecutivo está más en consonancia con el principio de equilibrio de poderes, al participar las instituciones comunitarias ejerciendo su capacidad de propuesta y consulta, mientras que la decisión final recae sobre los Estados miembros que forman parte del Consejo de Administración[149].

Esta manifestación del equilibrio de poderes no quiere decir, sin embargo, que el proceso de selección del director ejecutivo sea ajeno a los intereses de las instituciones o de los Estados miembros. Como sostienen Wolff y Schout, «su nombramiento está fuertemente influido por los compromisos intergubernamentales»[150] tal y como se demostró, por ejemplo, en el proceso de nombramiento del francés Fabrice Leggeri en 2014, al inicio de la *crisis de los refugiados*. En ese momento, el gobierno español retiró su apoyo a Gil Arias –entonces director ejecutivo interino que sustituyó temporalmente al primer jefe de la Agencia, Ilkka Laitinen– por manifestar una posición contraria a la expresada por el entonces ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, al respecto de la supuesta presencia de terroristas entre los refugiados que llegaban a la UE[151].

Si bien el director ejecutivo debe ser elegido en base a sus méritos, capacidades administrativas y de gestión y a una experiencia demostrable en cargos directivos relacionados con la gestión fronteriza, el perfil de estos directores puede variar desde uno más técnico a otro más político. Así, mientras Laitinen[152] tenía un perfil técnico con una carrera profesional desarrollada en la Guardia Fronteriza finlandesa, su sucesor oficial, Leggeri[153], tenía un perfil

---

[148] La comparecencia de los tres candidatos ante el LIBE tuvo lugar el 30 de noviembre de 2022. Los tres candidatos seleccionados por la Comisión fueron la secretaria de Estado croata, Terezija Gras, la directora interina de Frontex, Aija Kalnaja y comandante holandés Hans Leijtens. La comparecencia está disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/libe-committee-meeting_20221130-0900-COMMITTEE-LIBE (consultado el 2 de enero de 2023).

[149] PI LLORENT: "El nuevo mapa de las agencias europeas…", *op. cit*., pp. 104-105.

[150] [Traducción del original: his appointment is strongly influenced by intergovernmental compromises] WOLFF, *et al*.: "Frontex as Agency…", *op. cit*., p. 316.

[151] BAUTISTA, J., *et al*.: "Gil Arias, ex director ejecutivo de la Agencia Europea de Fronteras: 'Frontex es ahora cómplice de la vulneración de los derechos de los migrantes'", *Público*, 21 de junio de 2021. Disponible en https://www.publico.es/entrevistas/gil-arias-frontex-vulneracion-derechos-migrantes.html (consultado el 28 de octubre de 2023); "Fernández Díaz no descarta que entre los refugiados pueda haber yihadistas", *Público*, 8 de septiembre de 2015. Disponible en https://www.publico.es/espana/fernandez-diaz-no-descarta-refugiados.html (consultado el 28 de octubre de 2023).

[152] Management Board Decision 01/2005 on the appointment of the Executive Director.

[153] Management Board Decision nº 25/2014 of 26 November 2014 on the Appointment of the Executive Director. Tras la dimisión de Leggeri en abril de 2022 ostentó el cargo de manera interina Aija Kalnaja, quien era directora ejecutiva adjunta para la gestión del cuerpo permanente (Management Board Decision 40/2022 of 1 July 2022 on the appointment of the Executive Director ad-interim and on her/his mandate).

más político vinculado profesionalmente al Ministerio de Interior francés y a la Comisión en donde sirvió como experto nacional en la propuesta inicial sobre la gestión integrada de fronteras de 2002[154]. El actual director ejecutivo de Frontex nombrado en diciembre de 2022 es Hans Leijtens, con un perfil mixto, siendo comandante de la *Marechaussee*, cuerpo de seguridad de los Países Bajos que desempeña funciones de policía y guardia de fronteras –también fue miembro del Consejo de Administración–, con experiencia militar exterior, y con experiencia política en el Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

Esto es importante porque el perfil de los directores influye en gran medida en la gestión de la agencia, en su desarrollo e, incluso, en su prestigio e imagen[155]. Al respecto, Boin y Christensen argumentan que los líderes de una organización pública juegan un papel fundamental en la institucionalización[156] y desarrollo organizacional de la misma, lo que Kaufman denomina como tono organizacional[157]. En tanto, Busuioc y Groenleer sostienen que los jefes de las agencias, aunque tienen una autonomía formal limitada por el mandato, impactan de forma crucial en la misma ya que ejercen influencia sobre las prioridades de la gestión– porque elaboran los programas de trabajo y los presupuestos– y, especialmente, en la forma en la que se consiguen los objetivos. Esto les da margen de discrecionalidad en la interpretación del papel que debe jugar la agencia en su ámbito de actuación, papel que puede diferir de las intenciones originales de los algunos de los actores institucionales que la controlan[158].

En este sentido, el primer director ejecutivo entendía Frontex[159] como un recurso de apoyo para los Estados miembros desde el punto de vista de la inteligencia (análisis de riesgos), la coordinación y respuesta rápida a las situaciones de emergencia (operaciones conjuntas), la

---

[154] FRONTEX: *France's Fabrice Leggeri Appointed New Executive Director of Frontex*, Press Release, 26 November 2014. Consultado en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/france-s-fabrice-leggeri-appointed-new-executive-director-of-frontex-UMc6wP (consultado el 28 de octubre de 2022).

[155] KAUFMAN: *The Administrative Behavior of..., op. cit.,* p. 139.

[156] Los autores definen la institucionalización como un proceso en el que una organización pública adquiere características institucionales; a saber «combinan una fuerte lógica interna con altos niveles de legitimidad. Construyen un personal dedicado en torno a una misión ampliamente compartida. Son notablemente duraderos y sobreviven a la turbulencia ambiental mientras preservan su identidad. El público y los políticos confían en ellos, convirtiendo a estas organizaciones en "vasos de aspiración social"» [Traductor del original: combine a strong internal logic with high levels of legitimacy. They build a dedicated staff around a widely shared mission. They are remarkably durable, surviving environmental turbulence while preserving their identity. The public and politicians bestow their trust on them, turning these organizations into "vessels of societal aspiration"] BOIN, A., *et al*.: "The Development of Public Institutions…", *op. cit*., pp. 271-272, 276 y 281.

[157] El tono organizacional es, según Kaufman, una combinación de la moral (nivel de confianza, dedicación, entusiasmo mostrado por los miembros de la organización), la eficiencia y precisión con la que se desarrollan las tareas y el consenso sobre los valores principales en los que se sustenta la organización. KAUFMAN: *The Administrative Behavior of..., op. cit.,* p. 140.

[158] BUSUIOC, *et al*.: "Wielders of supranational power?...", *op. cit*., p 145.

[159] LAITINEN, I.: *Frontex: Fields of action and conceptual approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?)*, BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 15 November 2006.

formación y la cooperación con terceros países. En esta dirección se desarrollaron las estructuras y actividades de la Agencia durante su mandato[160].

En línea con lo defendido por el Ministerio del Interior francés en las negociaciones para constituir la Agencia y en la ampliación de sus mandatos posteriores, durante el mandato de Leggeri hubo un desarrollo sustancial de lo que ya sería la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con una ampliación del mandato –tanto de la Agencia como de las competencias del director ejecutivo–, los recursos financieros, humanos, técnicos y la estructura organizativa derivada de la *crisis de los refugiados* y sus posteriores consecuencias. Entre 2015 y 2021, Frontex se convirtió en la tercera agencia descentralizada de la UE con mayor presupuesto y plantilla[161], con un director ejecutivo con gran poder y discrecionalidad que superó el nivel de autonomía formal, imponiendo su visión de Frontex como una gran agencia de aplicación de la ley, y adaptándola a sus necesidades[162] «concentrando casi todo el poder en sus manos»[163].

Leggeri se alineó con el ala más dura en lo que se refiere al control migratorio liderada por Grecia, que se convirtió en el principal aliado del director ejecutivo durante su mandato. Las investigaciones periodísticas señalan al respecto que «para Frontex, Grecia es más importante que cualquier otro país europeo. Una de las rutas de migración más importantes a Europa conduce desde Turquía hasta las islas griegas a través del mar Egeo, y en ninguna parte Frontex tiene tantos agentes desplegados. Leggeri soñaba con una agencia aún más grande, y sin una presencia significativa en Grecia, tal visión habría sido imposible»[164].

Este posicionamiento político rompió el delicado equilibrio de poder entre las partes que controlan Frontex, inclinando la balanza del lado de la posición de algunos Estados miembros respecto a los flujos migratorios y alejándose del enfoque de la gestión fronteriza de la Comisión y, en especial, del Parlamento Europeo, más centrado en el respeto de los derechos fundamentales. La posición de la dirección ejecutiva de Frontex permitió que se realizaran

[160] Ver los programas de trabajo de Frontex entre 2005 y 2013, disponibles en https://prd.frontex.europa.eu .
[161] EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Annual report on EU agencies for the financial year 2021,* Luxemburg, 2022, pp. 23-24.
[162] Leggeri expandió su gabinete y ocupó muchos puestos importantes con funcionarios franceses. CHRISTIDES, G., *et al*.: "Scandals Plunge Europe's Border Agency into Turmoil", *Der Spiegel*, 5 February 2021. Disponible en https://www.spiegel.de/international/europe/missteps-and-mismanagement-at-frontex-scandals-plunge-europe-s-border-agency-into-turmoil-a-d11ae404-5fd4-41a7-b127-eca47a00753f# (consultado el 29 de octubre de 2022).
[163] [Traducción del original: concentrating almost all the power in his own hands] CHRISTIDES, G., *et al*.: "Inside the final day of the Frontex Chief", *Der Spiegel*, 10 May 2022. Disponible en https://www.spiegel.de/international/europe/fabrice-leggeri-s-resignation-the-final-days-of-the-frontex-chief-a-a238224a-f5e4-4263-b063-ab50e2dfd7ef (consultado el 29 de octubre de 2022).
[164] *Ídem*.

devoluciones en caliente de migrantes en la frontera marítima greco-turca[165], pasando por alto las disposiciones relativas a los derechos fundamentales del mandato y los procedimientos de control internos. Así quedó demostrado en la investigación realizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que concluyó que Leggeri y dos altos miembros de su gabinete (La Haye Jousselin y Dirk Vanden Ryse[166]), cometieron irregularidades graves infringiendo el Estatuto de los funcionarios de la UE, el Código de conducta de Frontex y el marco jurídico establecido en el reglamento[167].

La situación de Leggeri evidencia el amplio margen de discrecionalidad que pueden tener los directores ejecutivos y cómo su enfoque en la gestión puede impactar positiva o negativamente en la agencia. Por un lado, posibilitó su desarrollo, pero, por el otro, desencadenando una importante crisis institucional y de reputación, impactando de manera negativa en la ya frágil legitimidad organizacional de Frontex.

Teniendo en cuenta la situación precedente, el nuevo director ejecutivo de Frontex, en su comparecencia como candidato ante la comisión del Parlamento Europeo, expresó su preocupación por la falta de legalidad de algunas operaciones y de legitimidad, tanto externa como interna, de la Agencia. Defendió la necesidad de transformar el organismo teniendo como base la transparencia y el diálogo con todas las instituciones implicadas y su papel como instrumento de apoyo a los Estados miembros para proteger las fronteras. «Frontex es uno de los activos más importantes que tenemos para la gestión de fronteras, las operaciones de retorno y la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Pero en este momento, debido a problemas internos y externos, Frontex se encuentra en una encrucijada. Necesitamos impulsar la transformación de la organización que solía ser a una agencia ejecutiva de guardacostas y fronteras con todas las de la ley»[168], declaró.

---

[165] OLAF: *Olaf Investigation of European Border and Coast Guard Agency (Final Report),* case nº OC/2021/0451/A1, Olaf.03(2021) 21088, Brussels.

[166] STATIUS, T.: "Frontex management thought the European Commission 'was too focused on human rights'", *Le Monde*, 28 July 2022. Disponible en https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/07/28/frontex-management-thought-the-european-commission-was-too-focused-on-human-rights_5991761_4.html (consultado el 29 d octubre de 2022).

[167] La OLAF concluyó que los tres altos cargos, especialmente Leggeri, no garantizaron el cumplimiento del procedimiento aplicable de notificación de incidentes graves, limitaron de manera intencionada y sistemática el acceso del Agente de derechos fundamentales a la información disponible dentro de la Agencia e incumplieron el mandato al no suspender operaciones de Frontex en la frontera marítima griega sospechosas de violación de derechos fundamentales. Además, concluye el informe que demostraron una falta de solidaridad con la Unión, especialmente con la Comisión y el Parlamento Europeo, a los que se les proporcionó información incorrecta y sesgada. OLAF: *Olaf Investigation of European Border…, op. cit.,* pp. 122-123.

[168] [Traducción del original: Frontex is one of the most important assets we have for borders management, return operations and fighting cross-border crime. But at this moment, due to internal and external troubles, Frontex is at the crossroads. We need to push it transformation for the organization that use to be to a fully-fledget executive border and coastguard agency because Europe need it and the European citizen expect us to get together and do it now] LEIJTENS, H.: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs [Video], *Multimedia Center of European Parliament,* 30 November 2022. Disponible en

2.3 Directores ejecutivos adjuntos

Desde los inicios de la Agencia, el desarrollo de las tareas del director ejecutivo cuenta con el apoyo del director ejecutivo adjunto, quien además es su sustituto oficial. Con la última ampliación del mandato en 2019, se pasa de uno a tres directores ejecutivos adjuntos[169] que se encargan de asistir al director ejecutivo en las tres grandes áreas administrativas y operativas de la Agencia determinadas por el Consejo de Administración[170]: Retorno y Operaciones, el Cuerpo Permanente y la Gestión y procesos de intercambio de información de la GEFC.

El proceso de selección y nombramiento de los directores ejecutivos adjuntos está recogido en el mandato de Frontex, siendo básicamente el mismo que se aplica para el nombramiento del director ejecutivo, pero con algunas variaciones, como que los candidatos propuestos por la Comisión no deben comparecer ante las comisiones del Parlamento Europeo y en su selección toma parte el director ejecutivo. Al igual que este último, los adjuntos son contratados como agentes temporales por un período de cinco años, renovable por otro único período de cinco años.

La creación de la dirección ejecutiva adjunta de Retorno y Operaciones responde al papel central que ha pasado a jugar Frontex como parte del brazo operativo del sistema común de retorno de la UE. La tarea fundamental de este director ejecutivo adjunto es ayudar al director de Frontex a movilizar plenamente todas las divisiones pertinentes para cumplir con las competencias de la Agencia en esta materia y también ayudar a optimizar el uso del personal y el equipo técnico del cuerpo permanente para las actividades sobre el terreno, tanto en las fronteras exteriores como en terceros países.

El director ejecutivo adjunto del cuerpo permanente tiene como función ayudar a establecer la contribución de la Agencia a las capacidades previstas en el ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de fronteras y garantizar la preparación del cuerpo permanente. Por último, el director ejecutivo adjunto de Gestión y procesos de información de la GEFC ayuda al director ejecutivo a desarrollar, mantener y asegurar los flujos de información y datos requeridos para la operatividad de la GEFC, además de permitir la modernización de las funciones de apoyo administrativo y coordinar las funciones relacionadas con la gestión

https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/libe-committee-meeting_20221130-0900-COMMITTEE-LIBE (consultado el 2 de enero de 2023).

[169] Artículo 107.3, Reglamento (UE) 2019/1896.

[170] Management Board Decision 43/2020 of 9 December 2020 adopting the Agency's amended organisational structure.

financiera horizontal, incluida la gestión de contratos y los servicios de seguridad y gestión de las instalaciones.

2.4 Divisiones y Oficiales independientes

El resto de la estructura organizativa de Frontex desarrollada por el Consejo de Administración es mucho más amplia que los ámbitos de decisión y gestión establecidos en el reglamento. La Agencia desarrolla sus funciones y competencias a través de nueve divisiones[171], siete de ellas dedicadas a los grandes ámbitos de actuación del mandato: inteligencia, cooperación internacional, respuesta operativa, retorno, creación de capacidades, gestión de despliegues, el SEIAV; y dos más centradas en la gestión financiera, tecnológica, de seguridad del personal y los sistemas, y en el apoyo a la gobernanza. Todas estas divisiones trabajan desde la sede de Frontex, en Varsovia.

- **División de conocimiento y supervisión de la situación**: dedicada a la producción y análisis de la información para el funcionamiento de la Agencia y a apoyar las actividades operativas. Es una de las divisiones más importantes ya que es la que proporciona todo el conocimiento necesario para planificar la actividad de la Agencia en base a los desafíos y vulnerabilidades identificadas en las fronteras. Está formada por tres unidades: el Centro de Situación de Frontex, Análisis de Riesgo, Evaluación de la vulnerabilidad.
- **División de Cooperación Internacional y Europea**: es la responsable de toda la dimensión exterior de Frontex. Su trabajo es establecer, fortalecer y mantener las relaciones institucionales de la Agencia tanto con las instituciones, organismos, oficinas y agencias comunitarias como con organizaciones internacionales y autoridades de terceros países, con el objetivo de forjar asociaciones efectivas en los diversos aspectos de la dimensión de la gestión integrada. Una de las tareas fundamentales de esta división es la consolidación y promoción de los estándares de la gestión integrada de fronteras en terceros países (especialmente vecinos) a través de intervenciones específicas de asistencia técnica y creación de capacidades. Se estructura en tres unidades: Cooperación internacional, Asociación institucional, Redes de Oficiales de Enlace.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[171] Consultado en https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/ .

- **División de Respuesta Operativa**: su responsabilidad es garantizar una respuesta operativa eficaz a la gestión de la migración irregular, la puesta en marcha de funciones de guardacostas y las actividades de aplicación de la ley con el objetivo de salvaguardar el buen funcionamiento y la seguridad de las fronteras exteriores frente a la delincuencia trasfronteriza y el fraude documental. Las tareas de esta división se llevan a cabo desde tres unidades: Operaciones sobre el terreno, Guardacostas y aplicación de la ley y un Centro de excelencia para combatir el fraude de documentos.
- **División del Centro Europeo para el Retorno**: su misión, a través de las divisiones de pre-retorno, operaciones de retorno y retornos voluntarios y post-retornos, es apoyar a los Estados miembros en la organización y coordinación de las operaciones de retorno, proporcionado asistencia técnica y operativa, especialmente a los países que experimentan desafíos con respecto a sus sistemas de retorno.
- **División de Creación de Capacidades**: como su nombre indica, es el área responsable del desarrollo, apoyo, planificación, formación e investigación de los recursos (humanos y equipamiento técnico) tanto de la Agencia como de los Estados miembros. Su objetivo principal es apoyar el desarrollo y aplicación del ciclo político de la gestión integrada de las fronteras a través de las unidades de ingeniería y adquisiciones; investigación e innovación y formación.
- **División de Gestión de Despliegues**: es la que prepara y gestiona los recursos humanos del cuerpo permanente y su despliegue, así como el establecimiento y mantenimiento de antenas para apoyar la ejecución de las actividades operativas. Estas tareas las desarrolla a través de las unidades de preparación y despliegue del cuerpo permanente y Logística.
- **División de la Unidad Central de SEIAV**: las responsabilidades de Frontex relacionadas con el nuevo sistema europeo de autorización de viajes llevaron en 2021 a reformar la estructura organizativa de la Agencia para crear esta división que es la que opera y gestiona la unidad central del SEIAV de forma permanente. Esta división establece las normas de selección, controla los datos personales almacenados y garantiza su seguridad y legalidad. De todo esto se encargan dos unidades, la de gestión de aplicación que procesa las solicitudes y la de Control de asistencia a viajeros, transportistas y autoridades fronterizas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

- **División Financiera, Digital y de Seguridad**: las tres unidades especializadas se encargan de apoyar y supervisar la gestión financiera de la Agencia, así como la preparación y ejecución del presupuesto, incluida la rendición de cuentas del director ejecutivo durante todo el ciclo presupuestario. Además, diseña, desarrolla y mantiene los sistemas, infraestructuras y productos TIC, y es responsable de desarrollar, hacer cumplir y gestionar la seguridad física del personal y del Sistema de Comunicación e Información, así como de supervisar el manejo de la información clasificada de la UE.
- **Centro de apoyo a la Gobernanza:** se encarga fundamentalmente de la gestión de los recursos humanos de la Agencia (incluida la captación y mantenimiento del talento), de la asistencia jurídica para minimizar los riesgos legales de las operaciones, del cuerpo permanente y de la contratación de bienes y servicios.

Además de estas nueve divisiones, dentro de la estructura organizativa de Frontex hay cuatro oficiales que funcionan con cierto grado de independencia:

- **Oficial de inspección y control**: planifica y supervisa el cumplimiento de los resultados entregados por la Agencia y garantiza la eficacia de los procesos empresariales internos.
- **Oficial de Protección de datos**: su misión es garantizar de forma independiente el cumplimiento del Reglamento (UE) 2018/1725 relativo a la protección y tratamiento de los datos personales, y que Frontex solo procese los datos personales necesarios para el desempeño de sus tareas**.** Es nombrado por el director ejecutivo y es responsable ante él, aunque desempeñe su función de forma independiente.
- **Oficial de Contabilidad**: es el que redacta, mantiene y controla las cuentas de la Agencia y los sistemas de contabilidad de conformidad con el reglamento financiero de la UE.
- **Agente de Derechos Fundamentales**: supervisa el cumplimiento por parte de Frontex de las obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales. Este agente y el Foro Consultivo forman parte de la estructura administrativa y de gestión prevista en el reglamento, pero se tratará con más detalle en el apartado dedicado a los sistemas de control de la Agencia en el siguiente capítulo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3. FINANCIACIÓN Y CAPACIDADES

La ampliación del mandato de Frontex desde su fundación ha ido acompañada de un importante desarrollo de capacidades, es decir, de sus recursos humanos, técnicos y financieros, desarrollo que es una de los ejes fundamentales de la estrategia técnica y operativa de la gestión integrada de fronteras exteriores. El objetivo de dotar de más capacidades a Frontex es conseguir una mayor autonomía real con respecto a los Estados miembros y su voluntad de cumplir con los compromisos asumidos, lo que se ha considerado como una de las mayores debilidades de la Agencia.

Esta búsqueda de una mayor autonomía ha convertido a Frontex en la agencia comunitaria que ha experimentado el mayor crecimiento desde su fundación, pasando en tres lustros de un presupuesto de 6,15 millones de euros y una plantilla de 45 empleados a ser en el año 2022 la segundo con mayor presupuesto de toda la Unión (1.027 millones de euros) y la primera en número de empleados (2.063)[172]. El incremento de la financiación y de la plantilla se ha realizado de forma progresiva a medida que la Agencia ganó peso en la gestión de las fronteras exteriores, evidenciando importantes subidas tras la aprobación de cada nuevo mandato, especialmente en los de 2016 y 2019 con la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y del cuerpo permanente, respectivamente.

No obstante, como se explica en los siguientes apartados, este crecimiento también ha evidenciado importantes deficiencias comprobadas en las auditorías independientes y de las diferentes instituciones europeas de control. Son deficiencias que ponen en entredicho si este incremento de las capacidades de Frontex ha sido realmente necesario y si en la actualidad la Agencia está sobredimensionada.

3.1 Marco financiero

Como agencia descentralizada con personalidad jurídica propia, Frontex cuenta con un cierto grado de autonomía financiera, lo que le permite elaborar y ejecutar su propio presupuesto. Decimos que tiene cierto grado de autonomía financiera porque la aprobación de

[172] Este es el presupuesto total con el que contó la Agencia en 2022, incluido el dinero prorrogado del ejercicio anterior. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2022*, Luxemburgo, 2023, pp. 20 y 22.

sus cuentas depende de las autoridades presupuestarias de la Unión –el Parlamento Europeo y el Consejo– y porque sus ingresos dependen de la subvención anual de la Comisión Europea.

Al igual que el resto de las instituciones comunitarias, la Agencia debe cumplir con las normas del marco financiero establecidas en el Reglamento Financiero General[173], en el Reglamento Financiero Marco[174] dispuesto por la Comisión para las agencias constituidas en base a los Tratados y que reciben contribuciones del presupuesto general de la Unión, así como en su propio mandato y en su Reglamento Financiero[175].

Según estas normas, «el presupuesto de la Agencia se establecerá y ejecutará de acuerdo con los principios de unidad, exactitud presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especificación, buena gestión financiera y transparencia».[176] Esto quiere decir que el presupuesto, que será público[177] y equilibrado en ingresos y gastos[178], deberá ser ejecutado dentro del ejercicio financiero[179], del 1 de enero al 31 de diciembre; además de prever y autorizar de manera detallada los ingresos y gastos de acuerdo a las necesidades de la Agencia[180]. Asimismo, los recursos deben utilizarse respetando los principios de economía, eficiencia y efectividad[181].

El presupuesto se establece en base al ciclo de planificación anual y plurianual[182] que se concreta en el Documento Único de Programación (DOCUP)[183] elaborado por el director ejecutivo y aprobado por el Consejo de Administración, teniendo en cuenta las directrices establecidas por la Comisión. Este documento debe presentarse cada año a las tres instituciones comunitarias antes del 31 de enero.

---

[173] El Reglamento Financiero General establece las normas que rigen el establecimiento y la implementación del presupuesto general de la Unión y la presentación y auditoría de las cuentas. Ver Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 y (UE) nº 283/2014 y la Decisión nº 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 (*DO* L 193 de 30.07.2018).

[174] Reglamento delegado (UE) 2019/715 de la Comisión de 18 de diciembre de 2018 relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en virtud del TFUE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el artículo 70 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (*DO* L 122 de 10.05.2019).

[175] Management Board Decision 19/2019 of 23 July 2019 adopting the Frontex Financial Regulation.

[176] [Traducción del original: The budget of the Agency shall be established and implemented in accordance with the principles of unity, budgetary accuracy, annuality, equilibrium, unit of account, universality, specification, sound financial management and transparency] Artículo 5, Frontex Financial Regulation.

[177] Artículo 31, Frontex Financial Regulation.

[178] Artículo 16 y 17, Frontex Financial Regulation.

[179] Artículos 9 a 15, Frontex Financial Regulation.

[180] Artículos 19 a 27, Frontex Financial Regulation.

[181] Artículos 28 a 30, Frontex Financial Regulation.

[182] Artículo 102, Reglamento (UE) 2019/1896.

[183] Además de los programas de trabajo anual y plurianual, el DOCUP también debe incluir una estimación de los ingresos y gastos, la programación de recursos, información sobre su política inmobiliaria, la estrategia de cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, la estrategia para ganar eficiencia y conseguir sinergias, la estrategia para la gestión organizativa y los sistemas de control interno, así como la estrategia anti-fraude. Artículo 32, Frontex Financial Regulation.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

En el programa de trabajo plurianual –que abarca tres años– se incluyen los objetivos, los resultados esperados y los indicadores de rendimiento, además de los recursos financieros y humanos que, a título indicativo, se consideren necesarios para alcanzar los objetivos establecidos. Por su parte, en el programa de trabajo anual se establecen los resultados que se esperan conseguir a corto plazo para alcanzar los objetivos del programa plurianual y una descripción de las actividades que se financiarán, indicando los recursos financieros y humanos (funcionarios, personal temporal y contratado, así como Expertos Nacionales Adscritos).

Hasta 2020 las agencias realizaban una evaluación limitada de sus necesidades anuales y no estaban obligadas a justificar detalladamente los recursos necesarios para cada una de las actividades previstas, lo que ocasionaba importantes desfases en la financiación, de allí que la Comisión estableciera el Reglamento Financiero Marco. Sin embargo, como reconoce el propio Tribunal de Cuentas Europeo, en el caso de las agencias que operan en un entorno tan volátil como Frontex, resulta particularmente difícil planificar su presupuesto y las operaciones a largo plazo[184].

Frontex se financia[185], fundamentalmente, de la contribución que recibe anualmente del presupuesto de la Unión, que representa el grueso de sus ingresos (en 2022 la contribución oficial fue superior a los 647 millones de euros). Además, los cuatro Países Asociados Schengen (PAS) realizan una contribución que se rige por sus acuerdos de participación y que se calcula como un porcentaje del PIB o del Rendimiento Nacional Bruto (RNB) de cada país asociado en relación al conjunto de los PAS, que en el último ejercicio ascendió a 46,7 millones de euros[186].

Estos recursos se utilizan para hacer frente a los gastos administrativos, de infraestructuras, de personal y operativos, siendo estos últimos los que representan más del 69% de los gastos de la Agencia –que superaron los 494 millones de euros en 2022[187]–, una buena parte de los cuales son reembolsos a los Estados miembros que participan en las actividades operativas[188]. De hecho, una de las principales motivaciones de los Estados miembros para involucrar a Frontex en una actividad operativa es la posibilidad de cofinanciamiento de las mismas[189].

[184] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Futuro de las agencias de la UE*…, *op. cit*., p. 30.
[185] Artículo 115.1, Reglamento (UE) 2019/1896.
[186] FRONTEX: *Final Annual accounts 2022*, Warsaw, 5 June 2023, p. 39.
[187] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2022*, Warsaw,7 August 2023, p. 103.
[188] Artículo 45, Reglamento (UE) 2019/1896.
[189] RIJPMA: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom…", *op. cit*., p. 93.

Por poner un ejemplo de esto último y adelantando los resultados del estudio de caso del Capítulo V, España financió sus equipos humanos y técnicos de la *JO Hera* –prácticamente los únicos desplegados por mucho tiempo en África– con las subvenciones de Frontex, recibiendo por ello más de 23,6 millones de euros.

Estos reembolsos, en forma de subvenciones[190], se negocian directamente entre la Agencia y los Estados participantes todos los años cuando se definen los recursos humanos o técnicos que debe aportar cada Estado miembro a las actividades de Frontex[191]. Al respecto, el anterior director ejecutivo interino Gil Arias afirma que «las operaciones no solo implican mandar barcos a Noruega, España o las islas Griegas. Para algunos países, estas operaciones son una especie de salvavidas para obtener financiación por medios materiales que no usan»[192]. Además, los Estados miembros también reciben financiación de la Agencia para apoyar el desarrollo de los recursos humanos con el objetivo de garantizar las contribuciones nacionales al cuerpo permanente[193].

FIGURA II- 2: EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE FRONTEX

AÑO	PRESUPUESTO	PRORROGADOS	%	CANCELADOS	%
2005	6.150.000	ND	ND	ND	ND
2006	19.166.300	8.459.456	44,1	2.057.095	10,7
2007	42.150.300	22.425.429	53,2	6.413.230	15,22
2008	71.276.771	30.339.940	42,57	13.136.472	18,43
2009	89.063.297	27.072.293	30,4	13.130.067	14,74
2010	93.169.673	26.544.741	28,49	9.288.021	9,97
2011	118.187.000	38.747.743	32,79	5.491.522	4,65
2012	89.578.000	21.757.905	24,29	7.484.790	8,36
2013	93.950.000	31.764.091	33,81	5.449.531	5,8
2014	93.410.700	33.104.963	35,44	3.334.328	3,57
2015	150.328.178	50.236.392	33,42	4.813.988	3,2
2016	232.757.000	87.098.983	37,42	13.838.373	5,95
2017	280.560.000	87.557.597	31,21	17.771.976	6,33
2018	289.122.896	82.804.817	28,64	15.297.861	5,29
2019	330.107.000	101.361.598	30,71	9.916.781	3
2020	364.432.655	159.054.642	43,64	107.487.470	29,49
2021	740.990.368	256.474.397	34,61	63.400.643	11,85
2022	1.017.320.008	353.468.954	34,75	104.888.638	10,31

Fuente: Elaboración propia sobre datos ofrecidos por Frontex

[190] Las subvenciones entre 2008 y 2022 están disponibles en https://bit.ly/3uWp43e (consultado el 11 de diciembre de 2023).
[191] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Uso de subvenciones por las agencias: no siempre es adecuado ni puede demostrarse su eficacia*, Informe especial 12/2016, Luxemburgo, 2016, p. 29.
[192] BAUTISTA, *et al.*: "Gil Arias, ex director ejecutivo…", *op. cit.*
[193] Artículo 61, Reglamento (UE) 2019/1896.

Como organismo sometido al marco financiero de la Unión, Frontex no solo debe presentar el cierre de sus cuentas anuales al Parlamento Europeo y al Consejo, sino que se somete también a la fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo[194]. Los informes de los auditores europeos revelan, año tras año, inconsistencias en la gestión financiera de la Agencia –que van en contra de los principios básicos del marco financiero– centradas sobre todo en dos ámbitos específicos: la ejecución presupuestaria y la justificación de los pagos a los Estados miembros.

En el primer caso, hay un elevado porcentaje de los créditos comprometidos que se prorrogan a la siguiente anualidad (que supera casi todos los años el 30% del total del presupuesto) o bien que son anulados, llegando algunos años a dejar de usarse hasta el 18% de los créditos comprometidos[195] (figura II-2). La mayor parte de los compromisos prorrogados o anulados están relacionados con las actividades operativas, algo que la Agencia justifica por el carácter plurianual de las operaciones que se llevan a cabo. Sin embargo, los auditores comunitarios concluyen en la mayor parte de sus informes anuales que esta baja ejecución del presupuesto, que contraviene al principio de anualidad del marco financiero, demuestra, por un lado, que la Agencia no tiene capacidad para gestionar el aumento anual del presupuesto[196] y que este siempre resulta superior a las necesidades[197] y, por el otro, que los Estados miembros sobreestiman los gastos que deberán ser reembolsados.

Con respecto a estos pagos a los Estados miembros por el coste de los despliegues del personal y equipos, los auditores hacen hincapié en la falta de documentos que justifiquen los pagos que se reclaman o en las irregularidades de los pagos. Por ejemplo, en 2015 se detectaron pagos irregulares por valor de 1,4 millones de euros al servicio de guardacostas de Islandia por la depreciación de un buque que participó entre 2011 y 2015 en siete operaciones conjuntas, pese a que, según las directrices de la Agencia, el buque había excedido la vida útil. Si bien Frontex tenía el derecho de recuperar los pagos irregulares abonados durante ese período, solo anunció que recuperaría los del año 2015, que ascendían 600.000 euros[198].

---

[194] Artículo 116, Reglamento (UE) 2019/1896.

[195] En 2020 la pandemia del Covid-19 provocó que de forma extraordinaria tuvieran que ser cancelados el 29,49% de los créditos aprobados inicialmente en el presupuesto.

[196] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2009/C 304/0 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2008, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 304 de 15.12.2009).

[197] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Futuro de las agencias de la UE…, op. cit.,* p. 30.

[198] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2016/C 449/39 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2015, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 449 de 1.12.2016).

En 2017, la Agencia reembolsó al servicio de guardacostas de Islandia cerca de 440.000 euros por el despliegue de un avión en Grecia sin que se presentaran las facturas, y en el mismo año cofinanció el despliegue de un avión de la Guardia Civil y reembolsó 430.000 euros sin contar con documentos justificativos[199]. Similares irregularidades se presentan en todos los informes, algo que para los auditores refleja que los controles son ineficientes cuando no inexistentes. Esta situación no permite ofrecer garantías suficientes sobre la legalidad y regularidad de las operaciones conjuntas que se llevan a cabo en las fronteras[200]. Los auditores recomiendan a la Agencia y a los Estados miembros «seguir trabajando en el desarrollo de un régimen de financiación simplificado y transparente que comprenda también los gastos de equipo. Hasta que no se establezca dicho régimen, Frontex debería intensificar las verificaciones *ex ante* y volver a introducir las verificaciones *ex post* para asegurarse de que solo se reembolsan los gastos justificados»[201]. Las auditorías también han revelado inconsistencias en las contrataciones de bienes y servicios[202].

3.2 Recursos Humanos

Frontex es la agencia de la UE que cuenta con más recursos humanos, con una plantilla que ha ido en aumento a medida que ganaba competencias. Este incremento obedece a un objetivo fundamental: dar autonomía de actuación con respecto a los Estados miembros en el desarrollo de actividades operativas en las fronteras exteriores.

Según el Reglamento (UE) 2019/1896, la Guardia Europea de Fronteras y Costas está formada por la Agencia y todas las autoridades nacionales de los Estados miembros con competencias en la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas y los responsables en materia de retorno[203]. Esto supondría que esta guardia europea estaría conformada por los más de 120.000 agentes nacionales con los que cuentan los Estados miembros[204] en el ámbito

[199] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe anual 2018/C 434/01 sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2017 (*DO* C 434 de 30.11.2018, p. 175).
[200] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Informe sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2013, acompañado de las respuestas de la Agencia*, Luxemburgo, 8 de julio de 2014, p. 6.
[201] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe anual 2019/C 417/01 sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2018 (*DO* C 417 de 11.12.2019, p. 162).
[202] Ver EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Annual report on EU 2021*…, *op. cit*., pp. 247-248; TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe anual 2018/C 434/01… *op. cit.,* p. 174; TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe anual 2019/C 417/01… *op. cit.,* p. 160.
[203] Artículo 4, Reglamento (UE) 2019/1896.
[204] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*, Informe Especial 8/2021, 2021, párr. 79 de la respuesta de la Comisión.

fronterizo lo que, como bien apunta De Bruycker, es una «ficción legal»[205]. Concluimos esto porque el mandato de Frontex no atribuye a los guardias fronterizos de los Estados miembros competencias comunitarias ni les permite actuar indistintamente fuera de su jurisdicción en las fronteras de cualquier país de la Unión. Por este motivo, en esta investigación lo que se entiende por GEFC se circunscribe a Frontex y a su cuerpo permanente, que es lo que se analiza en este apartado.

En los primeros diez años de funcionamiento, el personal de Frontex (estatutario)[206] se limitaba a llevar a cabo los trabajos administrativos, de dirección y coordinación de las actividades operativas en la sede, en tanto que el desarrollo de estas últimas estaba en manos del personal operativo, es decir, de los agentes de fronteras desplegados de forma voluntaria por los Estados miembros. Esto pronto se reveló como una de las principales debilidades[207] en la capacidad de acción de la Agencia.

A pesar de que paulatinamente la puesta a disposición de personal y equipos por parte de los Estados miembros pasó de ser voluntaria a obligatoria con la creación de los equipos de intervención rápida (RABIT) formado por 1.500 agentes nacionales[208], este contingente de agentes solo podía activarse para responder a situaciones de emergencia a través de las intervenciones rápidas. En cambio, para las operaciones conjuntas regulares «la Agencia sigue dependiendo por entero de la puesta en común voluntaria de recursos humanos y técnicos de los Estados miembros»[209]. Según la Comisión, la puesta a disposición de estos equipos no siempre se cumplió y, en la mayor parte de las operaciones conjuntas puestas en marcha entre 2015 y 2018, se evidenciaron «lagunas persistentes» que afectaron la eficacia de estas actuaciones[210], con solo el 49% de los guardias previstos disponibles[211].

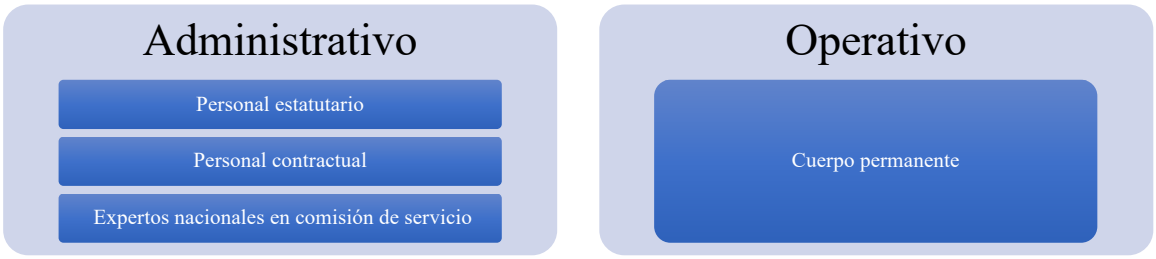
Esto cambió a partir de 2019. Con el nuevo mandato se permitió a Frontex tener su propio personal operativo con la constitución del cuerpo permanente de la GEFC formado por guardias de fronteras, escoltas y especialistas en retorno y otros agentes[212] con diferentes perfiles de

---

[205] [Traducción del original: legal fiction] DE BRUYCKER, P.: "The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic", *European Papers*, vol. 1, nº 2, 2016, p. 564.
[206] Es el personal empleado directamente por Frontex, según el artículo 2.15 del Reglamento (UE) 2019/1896.
[207] NIEMANN, *et al*.: "A Neofunctionalist Perspective…", *op. cit*., p. 29.
[208] La cuota de participación se negociaba anualmente con cada Estado miembro.
[209] COMISIÓN EUROPEA: *Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes que se celebrará en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018,* COM (2018) 631 final, Bruselas, 12 de septiembre 2018, p. 4.
[210] *Ídem*.
[211] El Tribunal de Cuentas Europeo matizó estas cifras. Según los auditores comunitarios, el 85% de las lagunas en el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros se limitaban a tres perfiles concretos: experto de alto nivel en análisis documental, funcionario encargado de vigilancia de fronteras y funcionario encargado de detección y vehículos robados. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión…, op. cit.*, p. 32.
[212] Artículo 2.16, Reglamento (UE) 2019/1896.

inteligencia y seguridad que la Agencia puede desplegar como miembros de equipos para completar los esfuerzos de los Estados miembros. Así pues, en la actualidad, el personal de la Agencia está compuesto por efectivos que realizan labores de administración y dirección en la sede y de ejecución sobre el terreno[213] (figura II-3).

FIGURA II-3: CATEGORÍAS DE LOS RECURSOS HUMANOS DE FRONTEX



Fuente: Elaboración propia sobre datos ofrecidos por Frontex

A diferencia de la Comisión, los trabajadores de las agencias de la UE no son funcionarios de carrera –con puesto permanente–, sino que son agentes temporales (estatutarios)[214], contractuales[215] y expertos nacionales en comisión de servicio (ENC)[216] –personal externo– que trabajan en la Agencia por un tiempo determinado y que, en algunos casos, posteriormente vuelven a sus puestos iniciales en los organismos nacionales de procedencia.

[213] Por norma general, los componentes del cuerpo permanente no deben realizar tareas en la sede relacionadas con funciones de apoyo y supervisión, planificación o gestión de operaciones, incluida su coordinación o presentación de informes. Estas tareas solo pueden llevadas a cabo por el personal de Frontex que trabaja en la sede. El envío de agentes del cuerpo permanente a la sede (categoría 1 y 2) solo está justificada por su participación en la ejecución de una tarea operativa muy específica establecida en el plan operativo, si tienen un perfil determinado o bien si las condiciones personales impiden temporalmente su despliegue a una zona operativa. Ver Management Board Decision 41/2022…, *op. cit*., pp. 4-6.

[214] Los agentes temporales han representado y representan más de la mitad de la plantilla de Frontex. Es el personal altamente especializado que realiza labores análogas a las de los funcionarios, contratado directamente por la Agencia por un período fijo de cinco años (renovable por otros cinco y, pasados estos cinco, de forma indefinida, según el artículo 95 del Reglamento (UE) 2019/1896) que se encarga de realizar las tareas administrativas y de apoyo técnico de altos rango. Los agentes temporales de Frontex se dividen en dos categorías: AD (Administradores) que es el personal de alto rango que se encarga de las labores de análisis, asesoramiento y aplicación de políticas de la UE, y AST (Asistentes) responsables de la ejecución técnica de las tareas en las áreas de finanzas, investigación, comunicación y administración.

[215] Los agentes contractuales representan cerca de un tercio de la plantilla de Frontex. Es personal contratado por un período determinado de tiempo (entre seis y doce meses con renovaciones por un período máximo de seis años) y se utilizan para realizar tareas auxiliares en diferentes ámbitos especializados: administración, asesoramiento, lingüística, redacción, contabilidad, secretaría, gestión administrativa, etc.

[216] Los expertos nacionales en comisión de servicio son empleados públicos de los Estados miembros, los PAS, los países candidatos y las organizaciones intergubernamentales públicas que de forma temporal (máximo cuatro años) prestan servicio en Frontex. Son profesionales con un alto grado de conocimiento y experiencia en áreas en las que el personal de Frontex no posee este grado de experiencia. Durante su comisión de servicio solo podrán ejercer sus tareas en interés de Frontex y sin buscar o recibir instrucciones externas. Durante los primeros años de la Agencia, su funcionamiento dependía en gran medida de los ENC debido a la imposibilidad de contratar personal propio al ritmo requerido para hacer frente a las actividades previstas y a su presupuesto, aunque paulatinamente y en la medida en la que Frontex pudo contratar su propio personal, los expertos nacionales fueron perdiendo peso dentro de la estructura organizativa, si bien siguen siendo numerosos, con 220 plazas previstas en el programa anual. Ver: FRONTEX: *Documento Único de Programación 2021-2023*, Varsovia, 5 de enero de 2021, p. 88; Management Board Decision 12/2017 of 30 March 2017 on secondment of national experts to Frontex.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La contratación temporal de personal estatutario o bien de personal externo tiene ventajas y desventajas. Por un lado, permite a agencias como Frontex tener un elevado grado de autonomía formal y real en la contratación y selección de su personal, así como beneficiarse de la profesionalidad y de la experiencia de los agentes de los Estados miembros[217]. Por otro lado, la temporalidad pone en entredicho la coherencia a largo plazo de las políticas de la Agencia[218] además de ocasionar dificultades en la contratación. En este sentido, la ubicación y el sueldo pueden no resultar atractivos para profesionales altamente cualificados[219] que no optan a una plaza permanente dentro de las instituciones comunitarias ni se benefician de la cláusula de movilidad[220] entre las distintas instituciones. Este último es el caso de Frontex.

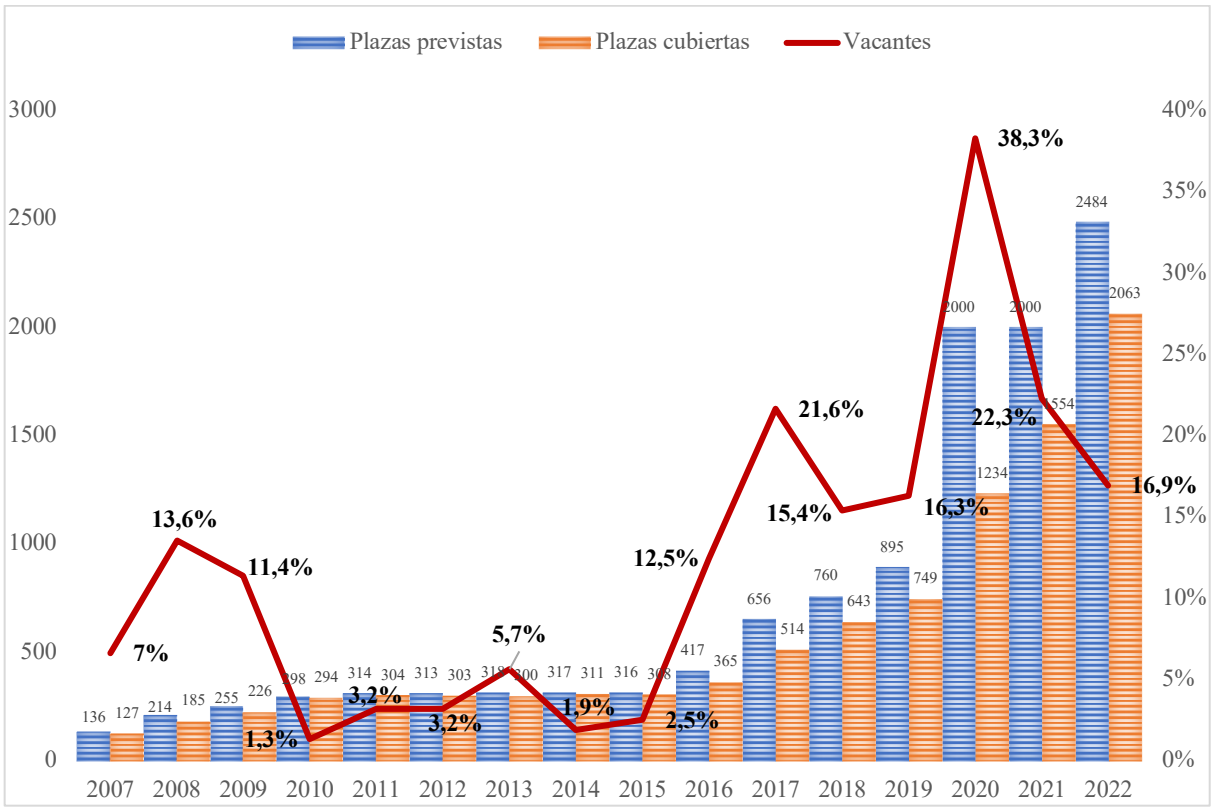
Tal y como reconocen el Tribunal de Cuentas Europeo y la Comisión, Frontex «ha experimentado tradicionalmente dificultades para contratar personal con el perfil requerido»[221]. Esto se debe, fundamentalmente, al coeficiente corrector[222] que se aplica sobre los sueldos de los trabajadores comunitarios en base a las condiciones de vida de los diferentes lugares de destino, que en el caso de Polonia es actualmente de 72,3%[223], el segundo más bajo de la UE tras el de Bulgaria.

Este coeficiente corrector, cuando es inferior al 100%, es generalmente percibido como una disminución del poder adquisitivo del personal comunitario destinado en determinados Estados miembros, lo que los hace destinos poco atractivos y tiene en las agencias un «impacto negativo visible en su capacidad para contratar a personal altamente cualificado y con un equilibrio geográfico y para retenerlo».[224] Esta situación provoca, en primer lugar, que durante varios años los auditores de la UE encontraran deficiencias significativas en los procedimientos de selección de personal relacionados con la transparencia y la igualdad de trato entre los

[217] GROENLEER: *The autonomy of European Union*…, *op. cit*., p. 126.
[218] COWI: *External evaluation of the European Agency for the Management…, op. cit.,* p. 68.
[219] GROENLEER: *The autonomy of European Union*…, *op. cit*., p. 126.
[220] Artículo 8, Estatuto de los funcionarios de la UE.
[221] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2017/C 417/38 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2016, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 417 de 6.12.2017).
[222] El artículo 64 del Estatuto de los funcionarios de la UE establece que la retribución de los funcionarios comunitarios será ponderada en base a un coeficiente corrector superior, igual o inferior al 100% según las condiciones de vida del país de destino. Este coeficiente corrector, que se actualiza todos los años, lo que busca es, en base al principio de igualdad de trato, igualar el poder adquisitivo de todo el personal de las instituciones y organismos comunitarios con independencia de su lugar de trabajo, siempre que sea fuera de Bruselas o Luxemburgo.
[223] Actualización intermedia correspondiente a 2022 de las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, así como de los coeficientes correctores que les son aplicables, 2022/C 231/04 (*DO* C 231 de 15.06.2022).
[224] COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Anexo XI del Estatuto de los funcionarios y su artículo 66 bis*, COM(2022) 180 final, Bruselas 26 de abril de 2022, p. 14.

candidatos[225] y, en segundo, que la Agencia adolezca de una alta tasa de vacantes en su plantilla, algo que afecta a la efectividad de su funcionamiento.

FIGURA II-4: RECURSOS HUMANOS DE FRONTEX



Elaboración propia sobre datos ofrecidos por Frontex

La tasa de vacantes (figura II-4) de la Agencia solo ha bajado del 2% en dos años desde que entró en funcionamiento, en tanto que durante nueve ejercicios esta tasa ha superado el 10%, llegando hasta el 38% durante el primer año de constitución del cuerpo permanente. Paradójicamente, año tras año, la Agencia ha aumentado su previsión de recursos humanos sin ser nunca capaz de cubrir todos los puestos previstos en la plantilla. De hecho, cuanto mayor ha sido el salto cuantitativo del personal previsto (especialmente tras la aprobación de los mandatos de 2016 y 2019), la incapacidad de cubrir estos puestos se ha hecho más evidente.

[225] Ver TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2007/C 309/06 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2006, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 309 de 19.12.2007, p. 30); TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2008/C 311/06 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de la Agencia,(*DO* C 311 de 05.12.2008, p.36); EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Report 2013/C 365/35 on de anual accounts of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at de External Borders of the Member States for the financial year 2012, thogether with the Agency's replies (*DO* C 365 de 13.12.2013, p. 253).

3.2.1 Cuerpo permanente

El cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas es «el brazo operativo de la agencia»[226]. Se estableció «para proporcionar apoyo operativo sobre el terreno»[227] en los despliegues que se realicen en las fronteras exteriores como parte de los equipos de gestión fronteriza[228], de apoyo a la gestión de la migración[229] y de retorno[230], en operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, intervenciones de retorno, o cualquier otra actividad operativa pertinente en los Estados miembros o en terceros países.[231]

Para la Comisión, la constitución de este cuerpo permanente «supone un cambio sustancial, pues contribuirá a garantizar que la UE en su conjunto cuente con los medios necesarios para proteger sus fronteras comunes, responder ante futuros desafíos y mantener la viabilidad a largo plazo del espacio de libre circulación de Schengen»[232]. A su vez permitirá que Frontex deje «de ser una mera brigada de bomberos que circula con luces intermitentes cuando se produce una emergencia en las fronteras», dotándola de «una mayor flexibilidad en el modo en que desplegamos a nuestros agentes y los lugares en que podemos desplegarlos»[233].

Se trata del primer cuerpo europeo uniformado, que actualmente está en construcción y que para el año 2027 estará formado, según el reglamento, por 10.000 guardias europeos de fronteras y costas, especializados en diferentes ámbitos relacionados con la vigilancia fronteriza, la lucha contra los delitos transfronterizos, la migración y el retorno. Es una cifra que «representa la capacidad máxima disponible para abordar de forma eficaz las necesidades operativas actuales y futuras»[234]. El tamaño del cuerpo permanente está basado, según la Comisión, en los compromisos orientativos de Frontex de los años anteriores[235] a la aprobación

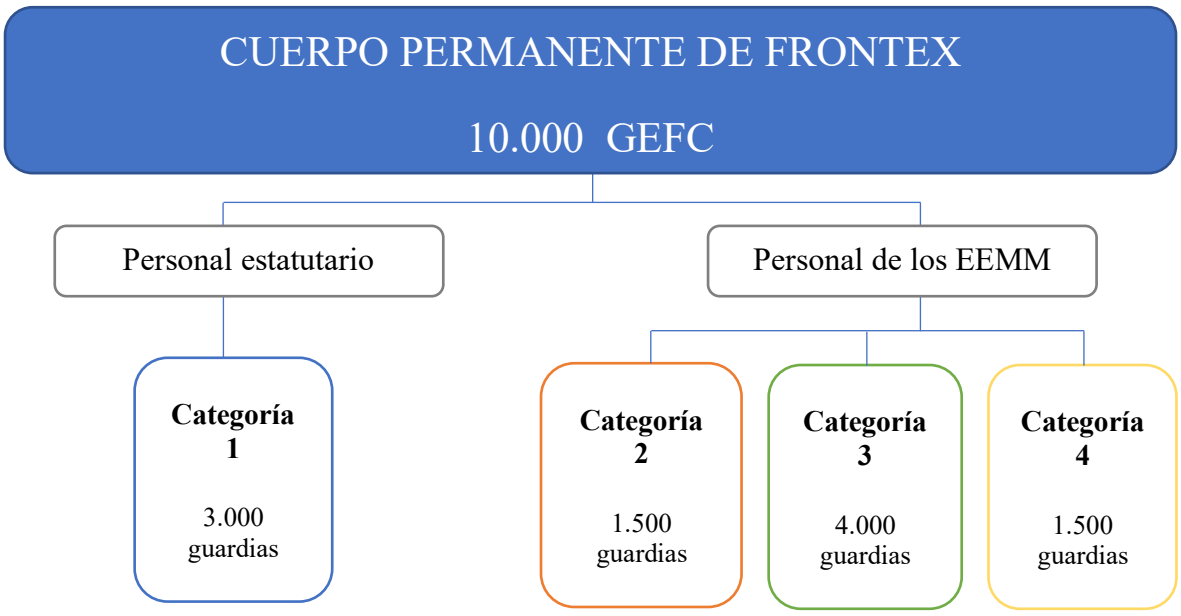
---

[226] [Traducción del original: operational arm of the Agency] Management Board Decision 41/2022 of 09 July 2022 amending Management Board Decision 17/2021 adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps and their annual planning for 2022 and indicative multiannual planning, Annex, p. 3.
[227] [Traducción del original: to deliver operational support on the ground] *Ídem*.
[228] Los equipos de gestión de fronteras son equipos formados a partir del cuerpo permanente que se despliegan durante las operaciones conjuntan en las fronteras exteriores y en las intervenciones rápidas en los Estados miembros y en terceros países. (Artículo 2.18, Reglamento (UE) 2019/1896).
[229] Son equipos de expertos que proporcionan refuerzo técnico y operativo a los Estados miembros, en especial en los puntos críticos para la gestión de los flujos migratorios. Están compuestos por personal operativo del cuerpo permanente, expertos de la EASO, de Europol y de la FRA, además de otros organismos de los Estados miembros. (Artículo 2.19, Reglamento (UE) 2019/1896).
[230] Son los equipos formados a partir del cuerpo permanente que se despliegan durante las operaciones de retorno, las intervenciones de retorno de los Estados miembros y otras actividades operativas relacionadas con la ejecución de tareas de retorno. (Artículo 2.29, Reglamento (UE) 2019/1896).
[231] Artículo 54.2, Reglamento (UE) 2019/1896.
[232] COMISIÓN EUROPEA: "Una Guardia Europea de Fronteras y Costas reforzada y totalmente equipada", *Estado de la Unión 2018,* Bruselas, 12 de septiembre de 2018, p.1.
[233] FRONTEX: *2020 en resumen*, Varsovia, 2 de febrero de 2021, p. 1.
[234] Preámbulo 5, Reglamento (UE) 2019/1896.
[235] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión…, op. cit.,* párr. 78 respuesta de la Comisión.

del reglamento de 2019, aunque los auditores europeos cuestionan esta cifra alegando que la misma no se basa en un estudio de las necesidades reales de la Agencia ni de impacto sobre la capacidad de los Estados miembros para cumplir los compromisos que refleja el nuevo mandato.[236]

Si bien la cifra de 10.000 guardias de fronteras europeos es grandilocuente y con un importante impacto mediático, lo cierto es que en este dato cabe hacer dos matizaciones importantes. La primera es que existen diferentes categorías (cuatro) para el personal que forma parte del cuerpo permanente y en base a la pertenencia a una categoría u otra varían sus competencias y su relación contractual con la Agencia. La segunda es que la distribución de los 10.000 guardias entre las cuatro categorías no es equilibrada (figura II-5).

FIGURA II-5: COMPOSICIÓN DEL CUERPO PERMANENTE DE FRONTEX



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

3.2.1.1 Categorías

Por sus competencias y su dependencia exclusiva de la Agencia, en esta investigación se considera que solo el personal estatutario (categoría 1)[237] contratado directamente por Frontex es, en la práctica, el cuerpo de fronteras europeo. El personal

[236] *Ibídem*, p. 50.
[237] Artículo 55, Reglamento (UE) 2019/1896.

estatutario operativo goza de competencias ejecutivas –que se analizan en detalle en el próximo capítulo– de forma equiparable a los funcionarios nacionales, si bien el ejercicio de las mismas está condicionada a la autorización del Estado miembro[238] que acoja las actividades operativas, aunque actúen bajo instrucciones y con el uniforme de la Agencia (figura II-6).

FIGURA II-6: UNIFORME Y ESCUDO DEL PERSONAL ESTATUTARIO (CATEGORÍA 1) DEL CUERPO PERMANENTE DE FRONTEX



Fuente: Elaboración propia con imágenes ofrecidas por Frontex

Frontex se encarga de la selección de los candidatos del personal estatutario en base a su alto grado de profesionalidad (incluida la cualificación previa y experiencia profesional demostrable), sus valores éticos y las competencias lingüísticas y además es responsable de darles la formación necesaria como guardias de fronteras, retorno y derechos fundamentales antes de su despliegue. Cabe destacar que esta formación se ha llevado a cabo en España, concretamente en la Escuela Nacional de Policía de Ávila.

La categoría 1 del cuerpo permanente estará conformado por 3.000 profesionales, entre los que se incluye el personal contratado para hacer posible su puesta en marcha (hasta un 4% del

[238] Artículo 82, Reglamento (UE) 2019/1896.

total de los agentes) y el personal que estará a cargo del SEAIV, por lo que en realidad el personal estatutario que podrá desplegar la Agencia en las actividades operativas será mucho menor.

FIGURA II- 7: INSIGNIAS DE FRONTEX QUE PORTAN LOS GUARDIAS DE LAS CATEGORÍAS 2 Y 3 DEL CUERPO PERMANENTE



Fuente: Elaboración propia con imágenes ofrecidas por Frontex

Los otros 7.000 miembros del cuerpo permanente los aportan los Estados miembros como personal en comisión de servicio de larga duración (categoría 2), de corta duración (categoría 3) o como parte del contingente de reserva de acción rápida (categoría 4). No son considerados personal de Frontex y, por lo tanto, cuando son desplegados no visten el uniforme de la Agencia, sino los nacionales con la correspondiente identificación del cuerpo permanente (figura II-7). Alemania, Francia, Italia, España, Polonia, Rumanía y Hungría son los socios que aportan más de la mitad de estos contingentes, en tanto que tres de los PAS solo contribuyen con el 2,5% y Liechtenstein no contribuye con recursos humanos sino con apoyo financiero proporcional[239].

El personal del cuerpo permanente de la categoría 2[240] estará constituido por 1.500 agentes nacionales que durante dos años (prorrogables una vez por 12 o 24 meses) están adscritos a

[239] Anexo II y III, Reglamento (UE) 2019/1896.
[240] Artículo 53, Reglamento (UE) 2019/1896.

Frontex para ser desplegados en los lugares y por el tiempo que decida el director ejecutivo en base a las necesidades operativas. Cada año, en función de los perfiles y del número de agentes previstos por el Consejo de Administración, los Estados miembros deben designar (antes del 30 de junio) a los candidatos de servicio de entre su personal operativo. La idoneidad de los candidatos es comprobada por la Agencia, que acepta o rechaza las propuestas si no cumplen con los perfiles requeridos, no cuentan con las competencias lingüísticas suficientes, han manifestado una conducta indebida o han sido objeto de alguna infracción en despliegues anteriores, casos en los que el Estado miembro debe poner a disposición un nuevo candidato.

Los agentes adscritos a la categoría 2 no pueden participar en las operaciones que la Agencia lleve a cabo en sus Estados miembros de origen, a no ser que se requiera por necesidades operativas excepcionales[241]. Pese a tratarse de personal de los Estados miembros, durante el tiempo que dure la comisión de servicio los agentes solo actúan en interés de la Agencia, sin recibir o pedir instrucciones a ningún gobierno, organización ni persona ajena a Frontex, excepto aquellas que estén explícitamente indicadas en el plan operativo[242].

Serán competentes para llevar a cabo las funciones y tareas de los miembros de equipo en control fronterizo y retorno, siempre con la autorización del Estado miembro de acogida, siguiendo las instrucciones de las autoridades nacionales y bajo su presencia. Además, el personal del cuerpo permanente de la categoría 2 solo puede ser desplegado en terceros países si hay un acuerdo previo con el Estado miembro de origen[243].

Frontex se encarga de cubrir todos los gastos de alojamiento, desplazamiento y manutención durante los despliegues y de proveer un seguro de accidentes y de viaje[244]. Ahora bien, los agentes nacionales asignados en comisión de servicio de larga duración (al igual que los ENC) no reciben un sueldo de Agencia, sino de la administración pública del Estado miembro de pertenencia, que es la que mantiene su estatus administrativo y que sigue siendo responsable de los beneficios sociales, en particular en lo que respecta a la salud, la seguridad social y las pensiones. La terminación o el cambio en el estado administrativo del personal de categoría 2 puede dar lugar a la terminación del servicio a la Agencia, sin previo aviso[245].

[241] Artículo 5.5, Management Board Decision 30/2020 of 11 October 2020 adopting the rules on the secondment of category 2 of the European Border and Coast Guard Standing Corps.
[242] Artículo 8.1.a, Management Board Decision 30/2020.
[243] Artículo 5.7, Management Board Decision 30/2020.
[244] Artículo 10, Management Board Decision 30/2020.
[245] Artículo 2.4, Management Board Decision 30/2020.

El grueso del cuerpo permanente, 5.500 agentes, está compuesto por personal de los Estados miembros en comisión de servicio por un período corto de tiempo (categoría 3)[246], que deben estar disponibles para ser desplegados hasta cuatro veces en un año. La puesta a disposición de este personal operativo se realiza tras las negociaciones bilaterales anuales entre los Estados miembros y la Agencia. En estas negociaciones se decide además el período de despliegue individual de cada agente que se llevará a cabo en las operaciones conjuntas previstas para el año siguiente, de la misma forma en la que se procedía durante los primeros años de la GEFC. En estos casos, la Agencia también podrá verificar que el personal nacional cuenta con los perfiles requeridos y con las competencias lingüísticas y el expediente de conducta adecuados, rechazando a los que considere que no cuentan con las condiciones previstas. Las competencias y funciones son las mismas que en el caso del personal de la categoría 2 y las ejercen en las mismas condiciones.

La categoría 3 –y la 4–, del cuerpo permanente funciona como un contingente de refuerzo para situaciones extraordinarias o necesidades operativas adicionales que se produzcan en las fronteras y que no estén previstas en los programas de trabajo o en las negociaciones anuales. En estos casos, el director ejecutivo puede solicitar a los Estados miembros que pongan a disposición personal operativo de la categoría 3 (dentro de los límites fijados que debe aportar cada Estado miembro), en un número y perfiles definidos en el nuevo plan operativo. Estos se desplegarán en un plazo máximo de 20 días y por el período que decida el Estado miembro, que no podrá ser inferior a 30 días, a menos que la operación conjunta dure menos. La puesta a disposición del personal de categoría 3 deberá llevarse a cabo incluso cuando el análisis de riesgo o la evaluación de vulnerabilidad pongan de manifiesto que un Estado miembro se enfrenta a una situación que podría afectar de manera sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales, pero en estos casos podrá aportar solo la mitad de la contribución fijada para el año.

Por último, la categoría 4 del cuerpo permanente es el RABIT[247], que se utiliza como último recurso cuando ya se han desplegado en su totalidad el resto del personal operativo del cuerpo permanente. Es responsabilidad de los Estados miembros mantener disponible este contingente de reserva que sigue formado por 1.500 agentes nacionales para ser desplegados hasta cuatro veces en un año. Los gastos los cubre la Agencia en base a unos costes unitarios definidos por

USC

[246] Artículo 57, Reglamento (UE) 2019/1896.
[247] Artículo 58, Reglamento (UE) 2019/1896.

el Consejo de Administración[248]. Debido a las preocupaciones[249] de los Estados miembros sobre cómo la puesta a disposición de estos recursos humanos afectará a sus servicios nacionales reciben apoyo financiero de la Agncia todos los años[250].

FIGURA II- 8: PUESTOS DEL CUERPO PERMANENTE DE FRONTEX PREVISTOS Y CUBIERTOS[251]

Perfil		2020					2021				
		Total	C1	C2	C3	C4	**Total**	C1	C2	C3	C4
Guardia fronterizo	**Previstos**	**3.683**	266	165	2.093	1.159	**3.679**	266	166	2.093	1.159
	Cubiertos	**4.022**	235	154	2.474	1.159	**5.412**	261	162	3.870	1.159
Oficial de Información		**215**	52	22	121	21	**215**	52	21	121	21
		243	42	33	147	21	**330**	48	21	240	21
Oficial de Interrogatorios		**537**	24	44	338	129	**537**	24	44	338	129
		625	24	42	452	129	**768**	33	40	566	129
Documentos Avanzado		**533**	53	58	323	97	**533**	53	58	323	97
		564	17	52	398	97	**648**	27	50	474	97
Detección de delitos		**103**	18	20	65	0	**103**	18	20	65	0
		98	15	16	67		**110**	18	18	74	0
Detección de vehículos		**212**	46	23	134	6	**212**	46	23	134	6
		199	31	21	141	6	**255**	42	26	181	6
Adiestrador canino		**90**	0	0	55	35	**90**	0	0	55	35
		113			78	35	**168**			133	35
Apoyo táctico de Frontex		**224**	27	13	134	53	**224**	27	13	134	53
		268	27	11	177	53	**412**	26	13	320	53
Escolta y apoyo al retorno		**484**	169	28	286	0	**484**	169	28	286	0
		373	19	23	325		**355**	30	27	298	0
Especialista en retorno		**87**	36	18	33	0	**87**	36	18	33	0
		71	3	17	51		**78**	5	16	57	0
Guardia costera		**36**	9	9	18	0	**36**	9	9	18	0
		34	5	8	21		**27**	5	7	15	0
Miembro de tripulación		**0**	0	0	0	0	**0**	0	0	0	0
		143			143		**1.524**			1.524	0
TOTAL		**6.200**	**700**	**400**	**3.600**	**1.500**	**6.200**	**700**	**400**	**3.600**	**1.500**
		6.758	**418**	**366**	**4.474**	**1.500**	**10.121**	**495**	**374**	**7.752***	**1.500**

*En los informes de Frontex se engloban en la categoría 3 tanto los nominados principales, lo que están listos para su despliegue (3.444) y los agentes de reserva (4.308). Fuente: Elaboración propia sobre datos ofrecidos por Frontex.

[248] Management Board Decision 31/2020 of 11 October 2020 on financing deployments of operational staff, category 3 and category 4, of the European Border and Coast Guard Standing Corps.
[249] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores…, op. cit.,* p. 42.
[250] Artículo 61, Reglamento (UE) 2019/1896.
[251] Utilizamos los datos de 2020 y 2021 porque son los que hasta ahora han sido publicados por la Agencia en detalle. Para el momento de finalización de esta investigación el informe de implementación de 2022 no había sido publicado por Frontex.

La contratación del personal estatutario del cuerpo permanente hasta conseguir los 3.000 agentes se realiza por fases, con un margen de uno o dos años para ir cumpliendo los objetivos de contratación. El reglamento prevé que en 2021 y 2022 serían mil los guardias contratados por la Agencia, y progresivamente iría aumentando en 500 personas cada año hasta 2027. Sin embargo, la planificación del Consejo de Administración rebajó estas cifras, con la previsión de contratar 700 agentes[252] del personal estatutario los dos primeros años y llegar a los mil en 2023[253], previsiones que, pese a la reducción, la Agencia no ha sido capaz de cumplir. En 2020 Frontex contrató a 418 profesionales[254] para la categoría 1, en tanto que el 2021 finalizó con 232 nuevas incorporaciones[255], pero solo 495 guardias estatutarios (el 71%)[256] estaban listos para su despliegue a finales de ese ejercicio (figura II-8). Contradictoriamente, la Agencia asegura que se desplegaron a lo largo del año más de 700 agentes del personal estatutario[257].

Al igual que en el caso del personal de categoría 1, la conformación del contingente nacional en comisión de servicio de larga duración (categoría 2) se lleva a cabo progresivamente en base a la planificación anual que aprueba el Consejo de Administración, con 400 agentes previstos en 2020 y 2021, de los que se pusieron a disposición 366 y 374, respectivamente[258] y se espera llegar a 500 en 2022 y 2023 (figura II-9).

Con respecto a la categoría 3, en 2020 y 2021 los Estados miembros superaron por mucho las previsiones del Consejo de Administración (3.600), nominando respectivamente a más de 4.400 y 7.700 agentes (entre los nominados principales y los de reserva) para ser desplegados en comisión de servicio hasta cuatro veces al año. La previsión de 2022 bajó hasta los 3.500 agentes nacionales y en 2023 se previa que serían 4.000 (figura II-9).

El tamaño y composición del cuerpo permanente, así como la contribución de los Estados miembros, la experiencia y profesionalidad debía ser revisada por la Comisión a más tardar antes de 2023 y presentar este informe al Consejo y al Parlamento Europeo[259]. La propuesta de

[252] Ver Management Board Decision 9/2020 of 3 April 2020 adopting the European Border and Coast Guard Standing Corps annual planning for 2021 and indicative multiannual planning of profiles; Management Board Decision 17/2021 of 24 March 2021 adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps and their annual planning for 2022 and indicative multiannual planning.
[253] Management Board Decision 20/2022 of 16 March 2022 adopting the European Border and Coast Guard standing corps annual planning for 2023 and indicative multiannual planning of profiles.
[254] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*, Warsaw, 12 May 2021, p, 125.
[255] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*, Warsaw, 28 June 2022, p, 112.
[256] *Ibídem*, p. 62.
[257] FRONTEX: *2021 en resumen*, Varsovia, 17 de enero de 2022, p. 21.
[258] Once Estados miembros no cubrieron las cuotas asignadas: Islandia (0%), España (67%), Suiza (75%), Italia (88%), Bélgica (88%), Finlandia (88%), Suecia (89%), Rumanía (90%), Polonía (96%), Noruega (96%), Alemania (97%). FRONTEX: *Annual Implementation Report 2020,* Warsaw, 2021, p. 61.
[259] Para el momento de finalización de esta investigación, esta evaluación no había sido publicada.

modificación que se precise debía ser presentada antes de finales de febrero de 2024[260]. Durante el primer semestre de 2022 los auditores de la Comisión evaluaron el proceso de reclutamiento, formación y despliegue del cuerpo permanente. En este proceso se ha revelado descoordinación e ineficiencias en varios ámbitos, desde las evaluaciones psiquiátricas y psicológicas a la que se someten a los candidatos en las que no se estipula ningún criterio para saber si se es apto, hasta la capacitación de los agentes desplegados[261].

FIGURA II-9: PREVISIÓN DEL NÚMERO DE AGENTES DEL CUERPO PERMANENTE DE FRONTEX

Perfil	2022					2023				
	Total	C1	C2	C3	C4	**Total**	C1	C2	C3	C4
Guardia fronterizo	**3.487**	330	194	1.804	1.159	**3.925**	500	197	2.070	1.158
Oficial de Información	**239**	70	30	118	21	**266**	90	30	125	21
Oficial de Interrogatorios	**559**	33	61	336	129	**667**	78	67	389	133
Documentos Avanzado	**562**	70	77	318	97	**628**	84	69	378	97
Detección de delitos	**104**	20	20	64	0	**125**	29	22	74	0
Detección de vehículos	**211**	55	28	128	6	**239**	53	27	143	6
Adiestrador canino	**89**	0	0	54	35	**95**	0	0	65	30
Apoyo táctico de Frontex	**252**	65	33	131	53	**329**	90	33	151	55
Escolta y apoyo al retorno	**247**	36	28	183	0	**279**	50	25	204	0
Especialista en retorno	**36**	8	18	10	0	**64**	12	18	34	0
Guardia costera	**42**	13	11	18	0	**40**	14	12	14	0
Miembro de tripulación	**336**	0	0	336	0	**323**	0	0	353	0
TOTAL	**6.200**	**700**	**500**	**3.500**	**1.500**	**7.000**	**1.000**	**500**	**4.000**	**1.500**

Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

[260] Artículo 59, Reglamento (UE) 2019/1896.

[261] DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B.: "Una auditoría interna revela deficiencias en la agencia Frontex", *El País*, Madrid, 11 de octubre de 2022. Disponible en https://elpais.com/internacional/2022-10-11/una-auditoria-interna-de-frontex-revela-deficiencias-en-el-cuerpo-europeo-de-policias-de-fronteras.html (consultado el 2 de enero de 2023). El informe titulado *Recruitment, training and deployment of the standing corps in the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)* no está por el momento disponible para el acceso público. Para esta investigación se solicitó al Servicio de Auditoría Interna de la Comisión acceso al documento, pero fue denegado porque la información es confidencial hasta que las recomendaciones sean implementadas por la Agencia.

3.2.1.2 Perfiles

El cuerpo permanente está conformado por agentes especializados en diferentes ámbitos relacionados con la vigilancia fronteriza, la lucha contra los delitos transfronterizos, la migración y el retorno. El Consejo de Administración ha establecido una docena de perfiles[262]:

- **Oficial de la guardia de fronteras:** desarrolla tareas de control de fronteras; vigilancia fronteriza; realización básica de entrevistas de identificación; registro de huellas dactilares; identificación de sospechosos de delitos transfronterizos; identificación de documentos falsos en primera línea; apoyo al reconocimiento de delitos relacionados con vehículos; apoyo al retorno.
- **Oficial de información:** su misión es apoyar la recopilación de información para el seguimiento de la situación y el análisis de riesgo; la gestión de Eurosur y el funcionamiento y la gestión del control centralizado de la Agencia.
- **Oficial de interrogatorios:** encargado de realizar entrevistas informativas, voluntarias y confidenciales a migrantes irregulares para recopilar información con distintos fines de inteligencia.
- **Oficial avanzado de Documentos:** responsable de evaluar la autenticidad de los documentos de viaje; realizar exámenes detallados de documentos sospechosos; examinar las listas de embarque de los pasajeros y verificar los documentos de viaje.
- **Oficial de Detección de delitos transfronterizos:** su tarea principal es apoyar a las autoridades nacionales del Estado miembro anfitrión en la detección de delitos transfronterizos, incluido el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.
- **Oficial de Detección de delitos de vehículos de motor:** realiza la verificación exhaustiva de los vehículos y su documentación con el fin de establecer un posible delito de robo o contrabando de automóviles.
- **Adiestrador canino:** su tarea es realizar labores de control fronterizo apoyado por un perro de servicio, para buscar e identificar explosivos, narcóticos, sangre, etc.

[262] Management Board Decision 1/2020 of 4 January 2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard Standing Corps. Buena parte de estos perfiles son los que se establecieron tras la enmienda del mandato de la Agencia en 2011, cuando los equipos RABIT pasaron a denominarse Equipos Europeos de Guardias de Fronteras (ver Management Board Decision 11/2012 establishing the profiles and overall number of border guards to be made available to the European Border Guard Team). Estos perfiles no se modificaron hasta 2020.

- **Oficial de apoyo táctico de Frontex:** es el tipo de oficial más polivalente, ya que brinda apoyo táctico en una variedad de ámbitos: operaciones conjuntas, despliegue de recursos humanos y técnicos, apoyo médico y soporte de prensa en el terreno.
- **Oficial de escolta y apoyo al retorno:** escolta terrestre y a bordo de los nacionales de terceros países sobre los que pesa una orden de retorno, apoyando la implementación de todas las fases de las operaciones de devolución.
- **Especialista en retorno:** apoya a las autoridades nacionales responsables del retorno en áreas como la cooperación consular, identificación o adquisición de documentos de viaje con autoridades de terceros países, asesoramiento para el retorno y la mediación cultural, entre otras tareas.
- **Oficial de Guardia Costera:** sus funciones consisten en participar y apoyar las operaciones marítimas polivalentes, facilitar la cooperación y el intercambio de información con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y la Agencia Europea de Control de Pesca (AECP) y los guardacostas de los Estados miembros.
- **Miembro de la tripulación:** responsable de operar activos marítimos y aéreos de la Agencia.

Cada uno de estos perfiles debe cumplir con requerimientos de profesionalidad y experiencia previa, además de tener las competencias lingüísticas adecuadas. A los perfiles más especializados se les requieren formación o experiencia concreta. Solo por poner algunos ejemplos, los oficiales de información deben tener conocimientos avanzados en el uso de software o sistemas de gestión de información (Eurosur y Jora). A los oficiales de interrogación se les exige conocimientos sobre las tendencias migratorias y geopolítica de países de origen y destino y a los especialistas en retorno se les requiere experiencia en cooperación con misiones diplomáticas de terceros países.

Durante los primeros años del cuerpo permanente de Frontex la atención se enfocó en la dotación de recursos humanos para la vigilancia de las fronteras, la lucha contra la migración irregular y el retorno, con la previsión de contratación por parte de la Agencia o la contribución nacional de más de 3.600 guardias de fronteras, más mil oficiales de interrogación y de documentación y casi medio millar de escoltas y oficiales de apoyo al retorno forzoso. Los perfiles relacionados con la seguridad o con las funciones de guardacostas son los menos demandados por el momento. Centrándose específicamente en el personal estatutario, llama la

USC DE COMPOSTELA

atención cómo en el primer año oficial de previsión de recursos humanos para el cuerpo permanente (2020), el 35% de los escoltas de retorno fueron previstos para ser contratados directamente por la Agencia con el objetivo de cumplir con las nuevas funciones asignadas por el mandato en este ámbito.

Las previsiones del Consejo de Administración estaban, sin embargo, muy alejadas de la realidad. En 2020 solo se cubrieron 19 de las 169 plazas de escoltas y apoyo al retorno del personal estatutario (11%) –una cifra que subió a 30 en 2021 (17,7%)–, y tres de las 36 vacantes de especialistas en retorno (8%), que ascendieron a cinco un año después. Estos perfiles se han cubierto con la asignación de los Estados miembros, especialmente con la categoría 3.

Por este motivo, en los dos ejercicios posteriores la previsión de personal estatutario relacionada con las labores de retorno se redujo sustancialmente y los perfiles prioritarios para 2022 y 2023 fueron guardias fronterizos, apoyo técnico y oficial de información. El único perfil del personal estatutario en el que Frontex ha logrado cubrir todas las vacantes previstas e incluso superarlas, es el de oficial de interrogatorios, de allí que la previsión de vacantes para este perfil se triplicó de cara a 2023. Tanto los perfiles de adiestrador canino y miembros de tripulación están exclusivamente asignados a la categoría 3, en tanto que el contingente de respuesta rápida (categoría 4) no tiene asignados perfiles relacionados con tareas de retorno, tripulación de equipos o detección de delitos transfronterizos.

3.3 Contingente de equipos técnicos

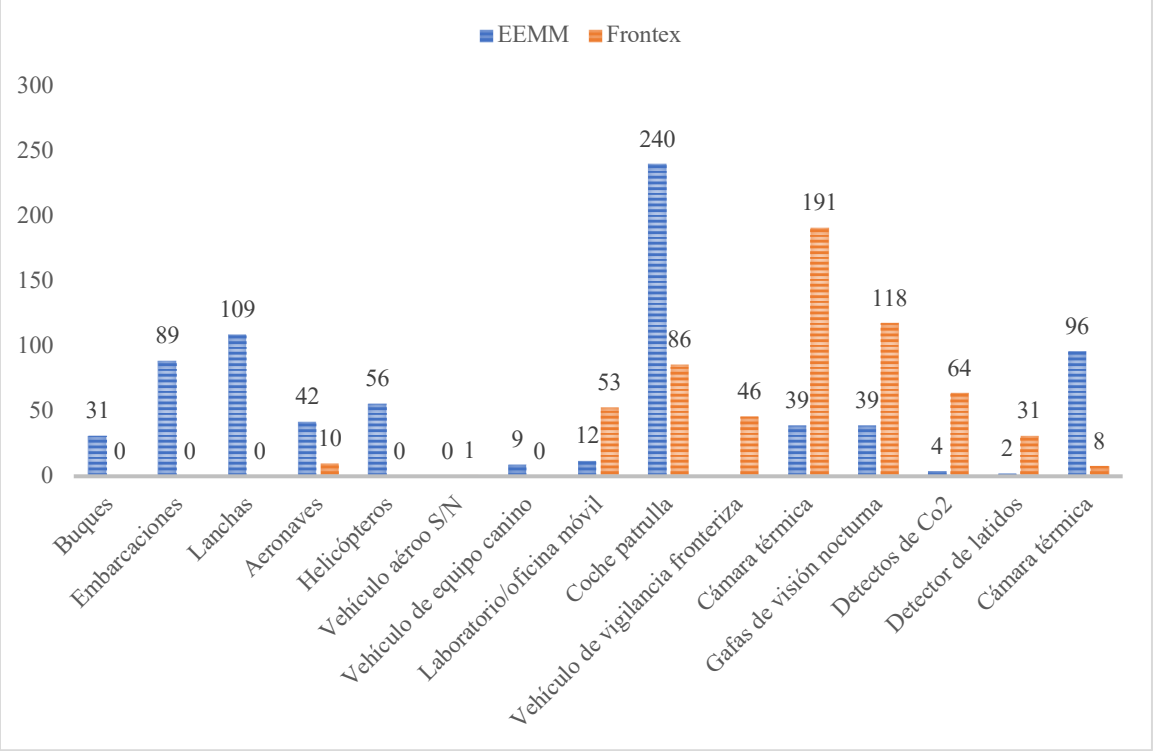
Si bien el desarrollo de los recursos humanos de la Agencia ha centrado la atención en los últimos años, lo cierto es que hasta el mandato de 2019 el desarrollo de las capacidades de Frontex se centró más en los equipos técnicos. Desde la enmienda del mandato que tuvo lugar en 2011, la Agencia puede adquirir por sí misma o en régimen de copropiedad con los Estados miembros (o bien arrendar) equipo técnico para su despliegue en las fronteras exteriores[263].

La decisión de posibilitar que Frontex tenga sus propios equipos técnicos se toma para llenar las lagunas que se habían evidenciado en el mandato de 2007 con respecto de la puesta en funcionamiento de los equipos RABIT en las fronteras marítimas exteriores. Concretamente, el valor práctico de los equipos RABIT fue limitado en vista de que solo fue utilizado una vez, en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía[264]. En opinión de Rijpma, esto se debió a que los

[263] Artículo 63, Reglamento (UE) 2019/1896.
[264] RIJPMA: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom…", *op. cit*., p. 95.

contingentes de intervención rápida se crearon pensando en el control de los flujos de las fronteras marítimas, pero sin tener en cuenta que más que los recursos humanos, las operaciones de este tipo dependen de los medios materiales (buques y aeronaves) que pongan a disposición de manera voluntaria los Estados miembros[265]. Esto último se reveló como uno de los principales puntos débiles en la actuación general de la Agencia ya que los Estados miembros no ponían a disposición los equipos según lo previsto y, cuando lo hacían, permanecían bajo su mando[266].

FIGURA II-10: CONTINGENTE DE EQUIPOS TÉCNICOS DE FRONTEX (2021)



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex

Pese a las disposiciones del mandato, hasta 2015 el Contingente de Equipos Técnicos[267] (TEP, en sus siglas en inglés) solo estuvo formado por los equipos puestos a disposición por los Estados miembros, que se acuerdan bilateralmente todos los años en base a las necesidades operativas previstas y que siguen conformando el grueso de este contingente. El TEP está constituido por cinco categorías de equipos: equipos marítimos (buques, embarcaciones y lanchas de patrulla costera); equipos de vigilancia y patrullas aéreas (aviones y helicópteros);

[265] *Ibidem*, p. 96.
[266] COWI: *External evaluation of the European Agency for the Management…, op. cit.,* p. 7.
[267] Artículo 64, Reglamento (UE) 2019/1896.

equipos móviles para la vigilancia de fronteras terrestres (vehículos de visión térmica y de vigilancia de fronteras); equipos para el control de fronteras (laboratorios móviles, detectores de latidos, detectores de dióxido de carbono) y equipos de vigilancia portátil (gafas de visión nocturna, cámaras térmicas de mano, etc.)[268].

En 2021 – según los datos que figuran en el *Opera Evo*[269]–, Frontex aportaba el 40,7% (figura II-10) de los equipos del contingente técnico (554 de 1.359), pero se trata en su mayor parte de equipos ligeros y portátiles (equipos de vigilancia portátil de control de fronteras y vehículos patrullas) y, a mayores, tiene contratado con varios contratistas externos los servicios relacionados con la vigilancia aérea, teniendo a disposición diez aeronaves (tripuladas y no tripuladas)[270].

FIGURA II-11: COCHES PATRULLAS DE FRONTEX DESPLEGADOS EN GRECIA



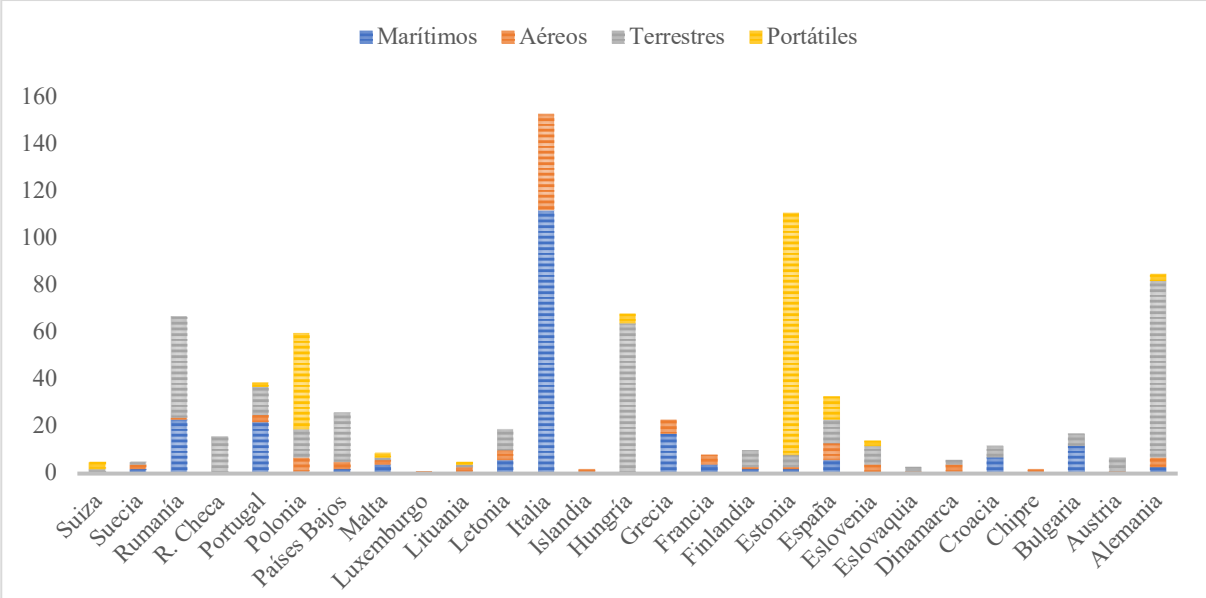
Fuente: Frontex.

[268] FRONTEX: *Annual Information on the Commitments and Deployments of the Member States to the European Border and Coast Guard Teams and the Technical Equipment Pool (Report on the operational resources in 2018)*, 2019, p. 30.
[269] El *Opera Evoution* (*Opera Evo*) es la herramienta utilizada para planificar y gestionar las capacidades de la Agencia, establecer los contingentes para los ciclos operativos y asignar los recursos para las actividades operativas. Es decir, es la base de datos en la que figuran todos los recursos humanos y técnicos de los que dispone Frontex.
[270] Con la empresa alemana Airbus DS Airborne Solution tiene contratado sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS) para vigilancia aérea marítima de media altitud y larga duración por valor de 20.502.000 euros. Además, con la británica DEA Aviation Ltd tiene un contrato de 24.999.220 euros para la adquisición de Servicios de Aeronaves de Vigilancia para Funciones de Guardacostas y Fronteras, un servicio que también tiene contratado con el consorcio formado por la holandesa EASP Air BV, la austriaca Scotty Group Austria y la británica 2Excel Aviation, por 4.796.760 euros. También tiene contratos con la noruega AS Aircontact (2.282.500 euros) y la austríaca Air Partner International (2.650.000 euros) para el fletamento con poca antelación de aeronaves para actividades operativas de Frontex. FRONTEX: *Aggregate volumes contracted by Frontex in 2021 under existing framework contracts.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La Agencia no tienen en propiedad aeronaves, sino que en su Estrategia de adquisición y arrendamiento[271] ha optado por un enfoque de subcontratación de los servicios a través de contratos marco que le dan «la capacidad de proporcionar equipos y servicios técnicos a las operaciones sin imponer una carga administrativa excesiva»[272], en vista de que los recursos para adquirir su propio equipo son limitados.

FIGURA II-12: CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL CONTINGENTE DE EQUIPOS TÉCNICOS DE FRONTEX (2021)



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

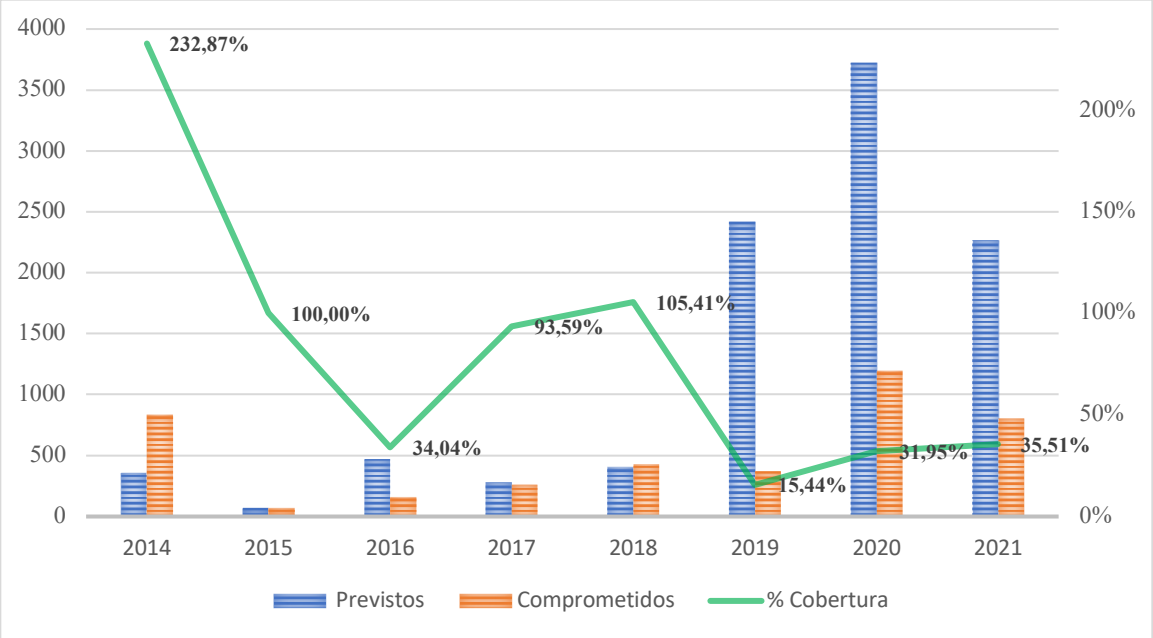
La aportación de los equipos pesados, sobre todo en lo referente a la vigilancia marítima, queda en manos de los Estados miembros (figura II-12). El socio que, con diferencia, más aporta a este contingente es Italia, con 153 equipos, centrados en la vigilancia marítima y aérea, en tanto que Alemania, Rumanía y Hungría son los que más contribuyen con equipos de vigilancia para las fronteras terrestres, y Eslovenia con equipos portátiles.

El TEP y los compromisos de los Estados miembros con el contingente no son fijos, sino que se negocian todos los años en base a la cantidad mínima de equipos técnicos (MNITE) establecida por el Consejo de Administración para cubrir las necesidades operativas previstas

[271] Management Board Decision 28/2017 of 27 September 2017 adopting the Strategy for the Acquisition and Leasing of Frontex own Technical Equipment.
[272] [Traducción del original: the capability of providing technical equipment and services to operations without imposing an excessive administrative burden] *Ibídem*, p.6.

para el año siguiente y las intervenciones rápidas. El MNITE se presenta a los Estados miembros dentro de las negociaciones anuales como una llamada a proposiciones y las autoridades nacionales indican la disponibilidad de los equipos propios para los despliegues, primando aquellos equipos que hayan sido adquiridos a través del Fondo de Seguridad Interior (FSI) o que sean financiados con fondos europeos[273] y añadiendo activos propios adicionales indicando la estimación de costes para cada despliegue. Dentro de estos equipos propuestos, Frontex selecciona aquellos que cumplan con los criterios de idoneidad operativa, capacidad de despliegue y rentabilidad y los incorpora al MNITE o al contingente de intervención rápida tras llegar a un acuerdo con el Estado miembro[274].

FIGURA II-13: EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN Y COBERTURA DEL TEP POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS



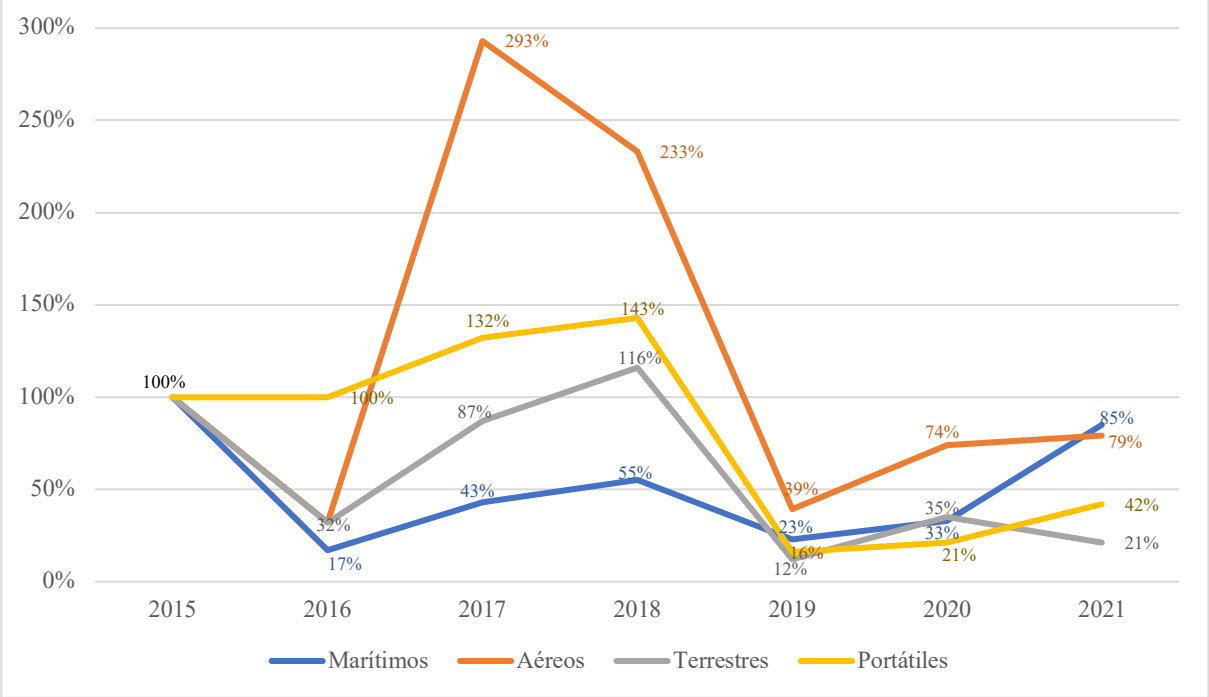
Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

[273] El artículo 64.14 del mandato de Frontex establece que todos los equipos técnicos que los Estados miembros hayan adquirido mediante el FSI o cualquier fondo europeo, deben registrarse obligatoriamente en el TEP y formar parte de la MNITE todos los años. A principios de 2022 formaban parte del TEP un total de 38 equipos técnicos cofinanciados con fondos europeos: 25 embarcaciones y lanchas de patrulla costera adquiridos por Estonia (1), Finlandia (1), Francia (1), Grecia (3), Italia (10), Letonia (3), Rumanía (5) y España (1); 6 aeronaves registradas por Francia (1), Italia (1), Malta (1), Polonia (2) y España (1) y 7 vehículos equipados para vigilancia fronteriza pertenecientes a Austria (1), Bulgaria (1), Letonia (1), Lituania (1), Rumanía (1), España (2). Ver Management Board Decision 17/2022 of 16 March 2022 amending Management Board Decision 16/2021 adopting rules relating to technical equipment, including the Minimum Number of items of Technical Equipment as well as the Rapid Reaction Equipment Pool to be deployed during operational activities coordinated by Frontex in 2022 (Annex II).

[274] Management Board Decision 16/2021of 24 March 2021 adopting rules relating to technical equipment, including the Minimum Number of items of Technical Equipment as well as the Rapid Reaction Equipment Pool to be deployed during operational activities coordinated by Frontex in 2022.

La principal dificultad que hay durante este proceso es la misma que en el caso de los recursos humanos: solo en dos años llegó a cubrirse la cantidad mínima de equipos técnicos establecida por el Consejo de Administración (figura II-13). No por el hecho de que los Estados miembros no propongan equipos suficientes –por el contrario, superan las necesidades previstas en muchas ocasiones–, sino porque una parte mínima de estos equipos son elegibles según los criterios de la Agencia.

FIGURA II-14: PORCENTAJE DE COBERTURA DE LOS EEMM AL TEP POR TIPO DE EQUIPOS



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

Las principales lagunas en la cobertura del TEP (figura II-14) están en los equipos técnicos para la vigilancia marítima, cubriéndose solo las previsiones de necesidades de Frontex en 2015 y llegando hasta el 85% en 2021. En el caso de los equipos ligeros para la vigilancia de la frontera terrestre, solo en 2018 se superaron el número de equipos solicitados por la Agencia a los Estados miembros, cayendo de manera considerable en los años posteriores. Las necesidades de equipos aéreos y portátiles son las que más cobertura han tenido por parte de los Estados miembros y, pese a ello, es donde la Agencia ha centrado su estrategia de adquisición y contratación, lo que ha provocado que en los últimos años la puesta a disposición por parte de los Estados miembros de aeronaves, helicópteros y equipos portátiles, haya

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

disminuido. Estos datos evidencian que el desarrollo de capacidades de la Agencia en cuanto a los equipos técnicos ha sido bastante limitado, manteniéndose una notable dependencia de los Estados miembros en los equipos necesarios para las operaciones marítimas y terrestres, que son las fronteras que más retos presentan para la UE.

*****

De acuerdo con los planteamientos de la gobernanza supranacional, marco teórico que adopta esta investigación, la manera en la que están diseñadas y estructuradas las instituciones tiene un impacto en los resultados finales de la política[275]. En base a esta premisa, este segundo capítulo se ha enfocado en examinar en detalle cómo es el modelo institucional y la estructura organizativa de Frontex, además de analizar la manera en la que se ha llevado a cabo el desarrollo de sus capacidades con el objetivo de evaluar la eficacia de su actuación.

En este sentido, comprobamos que el diseño y la evolución de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que representa Frontex ha estado marcado, como todo el proceso de integración del ELSJ, por el intento de dar una respuesta que equilibre los intereses de los distintos actores que toman parte en la política fronteriza. Esto propició, en un principio, la constitución de un modelo institucional ligero de cooperación en red en el que los Estados miembros mantienen la responsabilidad operativa de las fronteras, coordinados por una agencia descentralizada supranacionales cuyas decisiones controlan, pero que debe rendir cuentas ante las instituciones comunitarias. Por el sistema de competencias en la política fronteriza, el elevado peso de los Estados miembros en Frontex es lógico e ineludible, pero también supone importantes carencias en el diseño de la Agencia en cuanto a su legitimidad y autonomía real.

La evolución de Frontex desde su creación ha estado marcada, precisamente, por la necesidad de llenar estas lagunas, pasando gradualmente de un mero modelo de cooperación en red con una sencilla estructura organizativa a uno más firme en el que la Agencia juega un papel cada vez más importante en áreas estratégicas de la gestión fronteriza. En base a estas áreas estratégicas ha desarrollado en los últimos años una estructura interna considerable –la más grande de las agencias del ELSJ– así como sus capacidades técnicas y de personal, algo en lo que han tenido una influencia relevante –para bien y para mal– sus directores ejecutivos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[275] ROSAMOND, B.: *Theories of European Integration*, New York, St. Martín's Press, 2000, p. 113.

El desarrollo de estas capacidades, sin embargo, no se ha llevado a cabo de forma eficaz y ha sido bastante limitada pese al importante aumento de los recursos financieros. Hay dos ejemplos que llevan a esta conclusión. El primero y más sencillo se refiere al TEP. Desde 2011 Frontex puede adquirir o arrendar su propio equipo técnico, pero su estrategia de adquisición empezó a desarrollarse en 2015 centrándose en gran medida en los equipamientos más fáciles de adquirir o de contratar a nivel logístico y económico, mientras que los Estados miembros llevan el peso de los equipos operativos más importantes para la vigilancia y control de las fronteras marítimas y de las terrestres.

El segundo se refiere a los recursos humanos y, más concretamente, a la constitución del cuerpo permanente de la GEFC, la evolución más significativa que ha sufrido la Agencia desde su fundación. La puesta en marcha del primer cuerpo uniformado comunitario, responde, sobre el papel, a las dos principales debilidades de Frontex como organización: la escasa legitimidad organizacional y cultura interna en el ámbito operativo y la insuficiente autonomía y capacidad de respuesta sobre el terreno.

No obstante, de la constitución y construcción del cuerpo permanente en sus primeros años son reseñables dos cuestiones. La primera es que el grueso de este cuerpo uniformado sigue dependiendo en gran medida de la participación nacional, ya que el 70% del personal es contratado por los Estados miembros y no por Frontex y, por lo tanto, responden a la cultura interna y a los intereses de los organismos nacionales de los que dependen. Si bien los 3.000 agentes propios con los que contará la Agencia en 2027 –que para esta investigación es el verdadero cuerpo permanente por su relación contractual y sus competencias– es una evolución significativa, no solucionan del todo la elevada dependencia de la Agencia respecto a los socios del Espacio Schengen, así como tampoco la escasa legitimidad organizacional que tiene entre las numerosas autoridades nacionales encargadas de la gestión fronteriza.

La segunda cuestión a destacar es que, contrariamente a lo que exponía la Comisión en su propuesta de formación del cuerpo permanente, el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros ha estado entre el 93 y el 96% de los recursos humanos programados –en 2021–, mientras que el de Frontex apenas llegó al 71%. Estos datos reflejan que la Agencia mantiene una incapacidad crónica de absorber los recursos humanos previstos que, pese a ello, aumentan año tras año desde su creación. Esta incapacidad para cubrir las plazas previstas se hace más significativa desde la puesta en marcha del cuerpo permanente y, sobre todo, en

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

determinados perfiles, como el de los escoltas y apoyo al retorno del personal estatutario, en el que las previsiones iniciales estaban muy alejadas de la realidad.

Lo mismo sucede con los recursos financieros. Desde su creación, el presupuesto de Frontex se ha multiplicado por cien, contando en 2022 con un presupuesto final superior a los 1.017 millones de euros. Sin embargo, un elevado porcentaje de los créditos comprometidos año tras año son prorrogados o cancelados. El aumento de los recursos asignados a la Agencia es lógico en la medida en que gana peso en la gestión de las fronteras exteriores; sin embargo, parece que esta asignación de recursos financieros y de personal no responde a las necesidades reales sino a expectativas sobredimensionadas.

Según los postulados de la gobernanza supranacional que adopta esta investigación, es evidente que el modelo institucional y organizacional de Frontex ha menoscabado su capacidad de acción real en las fronteras exteriores. Es un reflejo de la inconsistencia de la política fronteriza parcialmente supranacionalizada en la UE que, sobre el terreno, depende de los Estados miembros. Esta situación resta eficacia a los resultados de la política y pone en entredicho la necesidad de ampliar las competencias de un organismo poco cohesionado debido a las importantes deficiencias de su modelo institucional. Esta última cuestión es analizada en profundidad en el siguiente capítulo.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CAPÍTULO III. COMPETENCIAS, RESPOSABILIDAD Y CONTROL DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) se creó en un principio para ayudar a los Estados miembros a implementar la naciente gestión integrada de las fronteras exteriores y para coordinar la forma en que las autoridades nacionales aplican las medidas comunitarias existentes[1]. Como se expuso en el Capítulo II, como agencia descentralizada, Frontex no tiene competencias legislativas ni de elaboración de políticas, algo que la Comisión dejó claro en la propuesta del reglamento fundacional, al indicar que «no se asignará a la Agencia una función de elaboración de políticas, ni realizará propuestas legislativas ni ejercerá poderes de ejecución en el sentido del artículo 202 del Tratado. Simplemente asistirá a los Estados miembros en la aplicación de la legislación comunitaria en los ámbitos del control y la vigilancia de las fronteras exteriores y la expulsión de nacionales de terceros países»[2].

En línea con la idea principal con la que se creó la Agencia de proveer a los Estados miembros una estructura ligera de coordinación, la atribución inicial de competencias era muy limitada. No obstante, a medida que han pasado los años y que se han sucedido las crisis migratorias en las fronteras exteriores, esta posición inicial ha variado, dotando a Frontex de cada vez más competencias que superan a estas alturas, con mucho, la idea inicial con la que fue creada.

La primera parte de este capítulo aborda, precisamente, las funciones y competencias de la Agencia, analizando, en primer lugar, cómo ha sido la evolución del mandato y cuáles son las razones por las que en cada nueva enmienda entre 2004 y 2019 se ha dotado a Frontex de cada vez más tareas. Posteriormente, se exponen las competencias actuales de la Agencia

[1] Considerando 4º, Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (*DO* L349 de 25.11.2004).

[2] [Traducción del original: will therefore not be given a policy making role, nor would it make legislative proposals or exercise implementing powers within the meaning of Article 202 of the Treaty. It shall simply assist Member States in implementing Community legislation in the fields of control and surveillance of the external borders and removal of third-country nationals] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final, Brussels, 20 November 2003, p. 4.

proponiendo en esta investigación seis grandes ámbitos de actuación entre las que se pueden clasificar las amplias funciones que en la actualidad ejerce.

En la ampliación del mandato competencial ha sido clave la dotación de competencias ejecutivas u operativas para actuar sobre el terreno, que hasta hace muy poco mantenían en exclusiva los Estados miembros. Sin embargo, el nuevo mandato de 2019 otorga por primera vez a Frontex genuinas competencias ejecutivas a través de su cuerpo permanente, lo que supone un punto de inflexión para la Agencia y para el propio proceso de integración en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). El análisis de estas competencias ejecutivas centra la segunda parte de este capítulo, que tiene como objetivo conocer su base jurídica, alcance y, lo que es más importante, los límites que establecen los Tratados, el mandato y la jurisprudencia europea para impedir que la Agencia tenga y ejerza competencias ejecutivas de propio derecho y de manera completamente autónoma. Para ello se analizará el papel que juegan las Estados miembros en estas restricciones y si el mandato de la Agencia cumple con la doctrina de no delegación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), especialmente en lo relacionado con las competencias ejecutivas del cuerpo permanente.

Derivadas de estas limitaciones a la discrecionalidad de actuación de las agencias, la atribución de competencias, especialmente en un área tan sensible para la soberanía estatal, está acompañada inexorablemente de toda una serie de medidas de control y de un régimen de rendición de cuentas con los que las instituciones comunitarias y los Estados miembros impiden que estos organismos descentralizados actúen sin supervisión y sin asumir ninguna responsabilidad. ¿Cómo funciona este régimen de rendición de cuentas? ¿Cuáles son los actores participan? ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para el control interno y externo de la Agencia? ¿Son eficientes? Estas son algunas de las cuestiones que se examinan en la tercera parte de este capítulo.

1. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

1.1 Evolución del mandato de Frontex

En el primer mandato de Frontex aprobado por el Consejo mediante el Reglamento (CE) nº 2007/2004 solo se asignaba a la Agencia un rol marginal de «coordinación de las actuaciones

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

de los Estados miembros»[3]. Su objetivo inicial era garantizar la aplicación de las medidas relacionadas con la gestión integrada de las fronteras, pero dejando claro desde el principio que la competencia del control y de la vigilancia sobre las fronteras exteriores era de los Estados miembros. Bajo esta premisa, Frontex tenía solo seis funciones: la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros; asistir en la formación de guardias de fronteras; realizar análisis de riesgo; dar asistencia operativa y técnica a los Estados miembros en sus fronteras exteriores en caso de necesitarlo y facilitar el apoyo necesario para la organización de operaciones conjuntas de retorno realizadas por los Estados miembros[4].

Las operaciones conjuntas y los proyectos pilotos bajo la coordinación de la Agencia se ponían en marcha tras la solicitud de un Estado miembro o bien a iniciativa de Frontex, siempre con el acuerdo del o los Estados miembros afectados y con su necesaria colaboración[5]. Además, se establecía que el personal de la Agencia y los expertos de los Estados miembros destacados en las fronteras exteriores podrían ejercer competencias ejecutivas, pero no se especificaba una relación exhaustiva de estas funciones más allá de que las mismas estaban sujetas al derecho nacional del Estado miembro anfitrión del despliegue[6]. La falta de concreción sobre estas funciones ejecutivas se debía, básicamente, a que en el momento de la puesta en marcha de la Agencia aún no había sido aprobado el Código de Fronteras Schengen (CFS)[7] que, a partir de 2006, definió en detalle las condiciones sobre el control y la vigilancia de fronteras exteriores a nivel comunitario. Así las cosas, ante la inexistencia de una legislación supranacional, estas funciones quedaban sujetas al derecho nacional del Estado miembro anfitrión.

Desde la aprobación del reglamento fundacional en 2004, el mandato de Frontex ha sufrido cinco revisiones –ampliaciones– siendo en todos los casos la respuesta política comunitaria al aumento de la presión migratoria y de las amenazas a la seguridad en las fronteras. En línea con los postulados del marco teórico de esta investigación, entendemos que esta respuesta política de la Unión es derivada de la propia dinámica institucional de la gobernanza supranacional de la política fronteriza, que ha supuesto que los Estados miembros y las instituciones comunitarias realicen importantes inversiones en sus fronteras para hacer viable el Espacio Schengen. Esto

[3] Considerando 4, Reglamento (CE) nº 2007/2004.
[4] Artículo 2, Reglamento (CE) nº 2007/2004.
[5] Artículo 3, Reglamento (CE) nº 2007/2004.
[6] Artículo 10, Reglamento (CE) nº 2007/2004.
[7] Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.03.2016.

ha creado *rutas de dependencia*[8] impulsadas por motivos funcionales e institucionales que han promovido la expansión de tareas de la Agencia cuando se producen *shocks exógenos* como las crisis migratorias en las fronteras exteriores.

Esto explica por qué la primera revisión del mandato tuvo lugar tras la llamada *crisis de los cayucos* con la llegada de casi 32.000 migrantes irregulares[9] a las costas de las Islas Canarias, siendo ésta la primera prueba de fuego que tuvo que afrontar la Agencia. Las dificultades evidenciadas en el control y la vigilancia de las fronteras marítimas mediterráneas durante esta crisis impulsaron a partir de 2006 los trabajos para reformar el mandato dentro del desarrollo del *Programa de la Haya*. Con el CFS ya aprobado, las propuestas presentadas por la Comisión[10] pretendían, en primer lugar, reforzar la cooperación operativa a través de Frontex y la creación de una Red de Patrullas Costeras[11] en el Mediterráneo y, en segundo lugar, mejorar la vigilancia en la frontera marítima Sur con la creación del Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (Eurosur).

La primera evolución del mandato competencial de Frontex se concreta en el Reglamento (CE) 863/2007 de 11 de julio de 2007[12], que destaca por dos medidas. La más importante es el establecimiento de un mecanismo para la creación de Equipos de Intervención Rápida en las fronteras (RABIT) –que podrían considerarse como los predecesores del cuerpo permanente– cuyo despliegue era responsabilidad de Frontex. La misión de los RABIT era desplegarse a solicitud de un Estado miembro que atravesase «una situación de presión urgente y excepcional, en particular la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países que intenten entrar ilegalmente en el territorio de ese Estado miembro»[13].

Por otro lado, en esta revisión se intentaron salvar las importantes lagunas existentes sobre las funciones y competencias de los agentes nacionales desplegados, que insistían en la

[8] PIERSON, P.: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, 2000, p. 252.
[9] ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2017, pp. 26-27.
[10] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea*, COM (2006) 733 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.
[11] La propuesta de la Comisión sobre esta red se basó en el estudio de viabilidad elaborado por Frontex presentado al Consejo. COUNCIL OF EUROPEAN UNION: *Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA,* Doc 12049/06, Brussels, 20 November 2006.
[12] Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. (*DO* L 199 de 31.07.2007).
[13] Artículo 8 *bis,* Reglamento (CE) nº 863/2007.

necesidad de establecer un marco jurídico claro respecto a las actuaciones que podrían llevar a cabo en el territorio de otro Estado miembro.[14] En este sentido, se estableció que los agentes desplegados estarían potencialmente facultados para ejercer todas las funciones y competencias necesarias para las inspecciones fronterizas o la vigilancia de fronteras establecidas en el CFS, equiparando los poderes de los agentes europeos con los de los nacionales[15]. No obstante, los primeros solo podían desempeñar sus funciones y competencias bajo las instrucciones de los agentes del Estado miembro de acogida y, como regla general, en su presencia. Asimismo, solo podrían llevar armas de servicio y emplear la fuerza cuando el Estado miembro que acoge y dirige la operación así lo autorizase.

La finalidad de estas disposiciones era restar discrecionalidad a los Estados miembros a la hora de decidir si participan o no en las operaciones conjuntas, pero sin menoscabar las competencias de las autoridades de los Estados miembros anfitriones. Por esta razón se establece que, cuando la Agencia lo solicite, los Estados miembros deberán poner a disposición en un plazo de cinco días a los agentes de la guardia de fronteras que participarán en los equipos de intervención rápida y solo podrán negarse si se enfrentan a una situación excepcional que afecte de manera sustancial a la ejecución de las funciones nacionales[16]. Bajo este mandato la Agencia actuó más o menos bien durante estos años debido a que la presión migratoria se mantuvo en unos niveles tolerables, aunque como se analizó en el Capítulo II, el valor práctico de los equipos RABIT fue limitado debido a la carencia de equipos técnicos para la vigilancia marítima.

La segunda reforma del mandato de Frontex llegó para dar respuesta a las primeras consecuencias de la Primavera Árabe en 2011[17]. Nuevamente, este reglamento intentó llenar las lagunas existentes en el mandato. Concretamente, se intentaron paliar las limitaciones que se habían evidenciado durante la puesta en funcionamiento de los equipos RABIT en las fronteras marítimas exteriores debido a la falta de equipos técnicos, dotando por primera vez a Frontex de la capacidad de adquirir equipos técnicos, por sí misma o en copropiedad con los Estados miembros, o bien arrendarlos[18]. En esta revisión también se estableció la obligación

[14] RIJPMA, J.: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, p. 94.
[15] Artículo 10, Reglamento (CE) nº 863/2007.
[16] Artículo 8 *ter*, Reglamento (CE) nº 863/2007.
[17] Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 304 de 22.11.2011).
[18] Artículo 7, Reglamento (UE) nº 1168/2011.

que tienen los Estados miembros de contribuir al contingente de equipos técnicos en base a la planificación negociada y acordada todos los años.

Más allá del desarrollo de capacidades, lo más destacable de esta evolución del mandato es que, por primera vez, se incrementan de forma sustancial las funciones de la Agencia. Así, Frontex ya no solo se limitará a hacer análisis de riesgo, sino que también evaluará la capacidad de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores y, a su vez, tomará un papel más activo en la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia fronteriza. Además, se incluyen en el mandato las funciones de asistencia a los Estados miembros que se enfrenten a situaciones de emergencia humanitaria y salvamento marítimo y el establecimiento de equipos europeos de la guardia de fronteras que se desplegarán en operaciones conjuntas, proyectos piloto y en las intervenciones rápidas. Esto último se trata, básicamente, de un cambio de denominación de los equipos desplegados habitualmente.

Asimismo, Frontex asume desde 2011 la función de desarrollar y gestionar sistemas de información que permitan intercambios rápidos y fiables de información relativa a nuevos riesgos en las fronteras exteriores, así como también la de proporcionar la asistencia necesaria para el desarrollo y el funcionamiento de Eurosur. También se refuerza la dimensión exterior de la Agencia relacionada con la cooperación de terceros países y su papel en la organización de operaciones de retorno[19]. Otra de las novedades importantes fue que por primera vez se introdujeron en el mandato de la Agencia amplias disposiciones referentes a los derechos fundamentales a instancias del Parlamento Europeo, lo que reflejó un enfoque diferente al de la seguridad sobre la gestión fronteriza mantenido por la Comisión y el Consejo[20] hasta ese momento.

Según Meissner, las enmiendas al reglamento realizadas en 2011 «fueron un primer intento tímido de intensificar el trabajo de la agencia ampliando sus tareas frente a nuevos desafíos. Sin embargo, los cambios integrales en la estructura general y el papel de Frontex solo tendrían lugar más tarde después de la grave crisis de Schengen»[21].

A partir de 2015, Frontex, el sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores y el Espacio Schengen se enfrentarían a un reto para el que no estaban preparados: la *crisis de los*

[19] Artículo 1.3, Reglamento (UE) nº 1168/2011.

[20] MEISSNER, V.: "The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'?", en POLLAK, J. *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 157.

[21] [Traducción del original: The 2011 amendments to the agency's mandate were a first timid attempt to intensify the agency's work by expanding its tasks in the face of new challenges. However, comprehensive changes in Frontex's overall structure and role would take place only later in the aftermath of the severe Schengen crisis] *Ibídem*, p. 158.

refugiados, que propició la tercera evolución del mandato. Esta crisis migratoria demostró lo que era evidente. En primer lugar, que algunos Estados miembros no tenían capacidad para garantizar un control efectivo de las fronteras, ni la identificación y el registro de los migrantes irregulares y, en segundo lugar, que Frontex carecía de las competencias y de los recursos adecuados para hacer frente a la llegada masiva de flujos migratorios[22].

La respuesta de la Unión Europea se concreta en el reglamento 2016/1624[23] por el que se crea la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) y en el que hay una ampliación sustancial de las funciones y competencias de Frontex, la más importante desde su creación. Una de las principales novedades fue que, por primera vez, se consideró la gestión de las fronteras exteriores como una responsabilidad compartida entre la Agencia y las autoridades nacionales[24] y, además, también por primera vez se «presentó un concepto jurídicamente vinculante de la gestión europea integrada»[25]. A su vez, con este nuevo mandato se produce un incremento de las competencias y las funciones de supervisión. En este sentido, se crea un centro de seguimiento y análisis de riesgo para controlar los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión Europea que se encarga de llevar a cabo la evaluación de la vulnerabilidad para detectar, a través de sus agentes de enlace, las deficiencias en las fronteras exteriores y hacer recomendaciones para que los Estados miembros solventen las mismas en un plazo determinado.

Con esta tercera revisión del mandato se establece, también por primera vez, el llamado *derecho de intervención* ante situaciones que pongan en peligro al Espacio Schengen. Cuestión que ya fue analizada con detenimiento en el Capítulo II llegando a la conclusión de que en ningún momento las prerrogativas nacionales quedan anuladas, sino que cualquier medida necesita de la autorización y de la colaboración del Estado miembro afectado. Otro de los cambios más relevantes en este reglamento es que Frontex asume un papel cada vez más importante en las operaciones de retorno, más allá de la coordinación. Por un lado, se detalla y

---

[22] COMISIÓN EUROPEA: *La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa*, COM (2015), 673 final, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015, p. 1.

[23] Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (*DO* L 251 de 16.9.2016).

[24] A pesar de considerarse la gestión de las fronteras exteriores como una responsabilidad compartida, autores como Anna Mrozek apuntan a que el marco legal en el que se enmarcan las actividades operativas en las fronteras exteriores sigue dando a los Estados miembros la responsabilidad principal de actuar. MROZEK, A.: "Same same but different?: The European Border and Coast Guard and the "new" Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union" en BUNGENBERG, M., *et al*.: *Asyl und Migration in Europa - rechtliche Herausforderungen und Perspektiven*, Saarbrücken, Nomos, 2016, p. 160.

[25] FRONTEX: *Informe anual de actividades 2017,* Varsovia, 29 de mayo de 2018, p. 11.

aclara el procedimiento mediante el que la Guardia Europea de Fronteras y Costas participa en las operaciones de retorno y, por otro, se crean contingentes de supervisores, escoltas y especialistas en retorno forzoso, que formarán parte de los equipos de intervención en esta materia.

Del mismo modo, con el aumento de las competencias en 2016, Frontex pasa a jugar un papel central en la garantía de la seguridad interior de la Unión, incorporando por primera vez de manera específica y explícita en el mandato funciones de lucha contra los delitos transfronterizos. Estas funciones se ejecutan a través de dos instrumentos: las operaciones conjuntas que la Agencia despliega en las fronteras exteriores y el sistema de recopilación de datos personales para análisis de riesgo y detección de sospechosos criminales[26].

Es evidente que la *crisis de los refugiados* fue la oportunidad para avanzar en el proceso de supranacionalización de la gobernanza fronteriza, disminuyendo la discrecionalidad manifiesta de los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores y, a la vez, aumentando las competencias de vigilancia, supervisión y, sobre todo, de ejecución de la UE en una materia sensiblemente estatal. No obstante, aunque el reglamento amplía y refuerza las competencias de Frontex, no corrige sus defectos estructurales ni garantizan la creación de una guardia de fronteras europea de forma permanente[27].

La última evolución del mandato de Frontex se produjo en 2019, con la aprobación del Reglamento (UE) 2019/1896.[28] Detrás de esta nueva fase de evolución de la Agencia, que amplía sus competencias ejecutivas, están las consecuencias de la crisis migratoria de 2015, especialmente del aumento del euroescepticismo y de la extrema derecha que usa el discurso de la migración irregular para ganar terreno en los Estados miembros. Las funciones clave de la Agencia a partir de este mandato, vigente en la actualidad, son las que se exponen a continuación.

[26] Para profundizar más sobre este tema, invitamos a consultar PÉREZ-CAVOLO, A.M.: "La lucha contra los delitos transfronterizos y las funciones de guardacostas de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en el Mediterráneo", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*. (eds): *Seguridad y Fronteras en el mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 197-211.

[27] CARRERA, S., *et al*.: *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 88, CEPS, Brussels, March 2016, p. 16.

[28] Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (*DO* L 295 de 14.11.2019).

1.2 Ámbitos de funcionamiento y tareas

En la actualidad, el artículo 10 del mandato asigna a Frontex un total de 33 funciones que esta investigación clasifica en seis ámbitos de actuación. Estos ámbitos abarcan todas las fases de la gestión fronteriza europea, desde el monitoreo de la situación en las fronteras exteriores europeas y de terceros países, hasta la puesta en marcha de actividades operativas conjuntas, el retorno y la implicación en el desarrollo de tecnología de vigilancia e intercambio de información. Son los que siguen:

- **Inteligencia y supervisión**
  - Supervisar los flujos migratorios y realizar análisis de riesgo.
  - Evaluar la vulnerabilidad, capacidad y preparación de los Estados miembros para hacer frente a los retos y a las amenazas en las fronteras exteriores.
  - Supervisar la gestión de las fronteras exteriores mediante los funcionarios de enlace.
  - Supervisar el respeto a los derechos fundamentales en todas las actividades en las fronteras exteriores y operaciones de retorno coordinadas por la Agencia.
  - Apoyar el desarrollo y funcionamiento de Eurosur.

- **Asistencia operativa y técnica**
  - Coordinar y organizar operaciones conjuntas.
  - Poner en marcha lass intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores de los Estados miembros sometidos a retos concretos y desproporcionados.
  - Apoyar, con ayuda técnica y operativa, las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar detectadas durante las operaciones de vigilancia marítima.
  - Desplegar al cuerpo permanente en el marco de los equipos de gestión de fronteras, gestión de la migración y de retorno.
  - Desplegar personal operativo y equipamiento técnico en los puntos críticos migratorios para ofrecer asistencia en materia de filtrado, entrevista, identificación y toma de huellas dactilares.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

- **Retorno**
    - Prestar asistencia a los Estados miembros en todas las fases del retorno, ayudando a la coordinación y organización de las operaciones de retorno y prestando apoyo técnico y operativo para el cumplimiento de las decisiones de retorno que emitan las autoridades nacionales competentes.
    - Crear un contingente de supervisión de retorno forzoso.
    - Desplegar equipos de retorno.

- **Cooperación**
    - Cooperar con otras agencias de la UE en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo (Europol y Eurojust); en los casos en los que nacionales de terceros países, cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido rechazadas mediante decisión firme, y estén sujetos a retorno (EASO); para garantizar la aplicación del acervo comunitario en derechos fundamentales (FRA) y para prestar apoyo en materia de guardacostas (AECP y AESM), incluido el salvamento de vidas en el mar.
    - Cooperar con terceros países en relación a los distintos ámbitos del reglamento, incluido el despliegue operativo de equipos de gestión fronteriza; la cooperación técnica y operativa; la formación de guardias fronterizos nacionales, otro personal competente y expertos en retorno, fijando normas y programas comunes de formación y también sobre los derechos fundamentales.
    - Ayudar a los Estados miembros a facilitar a las personas el cruce de las fronteras exteriores.

- **Desarrollo de capacidades**
    - Crear un contingente de equipos técnicos.
    - Desarrollar y gestionar las capacidades técnicas y humanas del cuerpo permanente.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

- **Investigación e intercambio de información**

- Participar en la elaboración y gestión de actividades de investigación e innovación para el control de las fronteras exteriores, incluido el empleo de tecnología de vigilancia avanzada y el desarrollo de programas piloto.
- Desarrollar normas técnicas para el intercambio de información.
- Apoyar el desarrollo de normas técnicas relativas a los equipamientos, así como la interconexión de redes y sistemas y el desarrollo de normas comunes mínimas para la vigilancia de fronteras.
- Establecer y mantener la red de comunicación para el intercambio de información.
- Desarrollar y gestionar sistemas de información que permitan intercambios rápidos y fiables de información relacionada con los riesgos emergentes en la gestión de las fronteras exteriores, con la inmigración ilegal y con el retorno.
- Ayudar al desarrollo de un entorno común de intercambio de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas.
- Gestionar y operar el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red.
- Garantizar el establecimiento y gestión de la unidad central del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

Son, como vemos, numerosas y variadas las competencias que asume la Agencia, que superan con mucho la idea con la que fue creada. Son funciones que tienen en común un aumento del control sobre las fronteras exteriores, sobre todo operativo, lo que está en consonancia con el mismo propósito de la puesta en marcha de la gestión integrada.

2. COMPETENCIAS EJECUTIVAS

En el contexto de la gestión fronteriza[29], los poderes o competencias ejecutivas son entendidas por algunos autores como poderes policiales, fácticos y coercitivos, asociados a las autoridades

[29] El estudio de los poderes ejecutivos se ha desarrollado en el marco de las teorías de constitución y funcionamiento del Estado. Craig y Tomkins definen los poderes ejecutivos como el «poder de los gobiernos», es decir, la autoridad legalmente conferida y ejercida por determinadas personas, organismos o instituciones para establecer políticas, tomar medidas y aplicar la ley. Es, en resumen, el poder que tienen los gobiernos de actuar. (Ver CRAIG P., *et al.*: "Introduction", en CRAIG P., *et al*. (eds): *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective,* Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 1). El caso de la UE es distinto ya que el establecimiento de políticas y medidas (que llevan a cabo, en determinados ámbitos, órganos ejecutivos de la Unión, es decir, el Consejo y la Comisión) está separado de su aplicación, que corresponde a las

que usan la fuerza[30]. Sin embargo, a efectos de esta investigación, se entiende como competencias ejecutivas la capacidad que tienen los agentes desplegados sobre el terreno para aplicar la legislación fronteriza durante las operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia.

Esta definición de competencias ejecutivas se alinea más con el concepto de «poderes operativos» esgrimido por Schotel, a saber, «la capacidad física para intervenir directamente en la realidad tangible. Es el poder de las autoridades públicas para llevar a cabo actividades físicas distintas de legislar, decidir casos o formular políticas»[31]. La concepción de poderes operativos de Scholter incluye en sí misma los poderes coercitivos, pero es más amplia ya que abarca toda capacidad de actuar físicamente, sea coercitiva o no, así como todos los equipos e infraestructuras necesarias para poder intervenir. Es un concepto que se adapta mejor a las llamadas competencias ejecutivas de los miembros de los equipos de Frontex, ya que las atribuciones que se les da a los mismos cuando están sobre el terreno van más allá de la coerción (la detención de personas, por ejemplo) y abarcan una amplia relación de tareas como patrullar, prestar atención médica, salvar vidas en el mar, tomar huellas dactilares, etc[32]. Este enfoque doctrinal entiende el poder ejecutivo como la capacidad para actuar/gobernar esgrimida por Craig y Tomkins.[33]

A diferencia de Europol, la asignación o limitación de las competencias ejecutivas a Frontex no está prevista en los Tratados. Así, mientras el artículo 88 TFUE establece cuál es el objetivo de Europol, sus competencias y la prohibición explícita de aplicar medidas coercitivas que son exclusivas de las autoridades nacionales competentes, la base jurídica de Frontex no excluye esta última posibilidad[34]. De hecho, según argumentó la Comisión, el artículo 77.2 letra d) TFUE que faculta a la UE para adoptar todas las medidas necesarias para el establecimiento progresivo de la gestión integrada de las fronteras exteriores «constituye la base jurídica para conferir competencias coercitivas a los agentes que actúen en nombre de la Unión al realizar

autoridades de los Estados miembros, que es una de las consecuencias naturales del principio de atribución. (Ver GRZESZCZAK, R.: "Executive Power in the European Union", en GRZESZCZAK, R., *et al.* (eds): *The Multi-level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies*, Berlin, Lit Verlag, 2012, p. 81.

[30] RIJPMA, J.: "Frontex and the European system of border guards: The future of European border management", en FLETCHER, M., *et al*. (eds): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, London, Routledge, 2016. p. 239; SCHOTEL, B.: "EU Operational Powers and Legal Protection: A Legal Theory Perspective on the Operational Powers of the European Border and Coast Guard", *German Law Journal*, vol. 22, 2021, p. 628; PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 274.

[31] [Traducción de original: the physical capacity to intervene directly in tangible reality. It is the power of public authorities to carry out physical activities other than legislating, deciding cases, or policy-making] SCHOTEL: "EU Operational Powers and Legal…", *op. cit*., p. 628.

[32] *Ibídem*, p. 626.

[33] Ver nota al pie 28.

[34] RIJPMA, J.: "Institutions and Agencies: Government and Governance after Lisbon", en ACOSTA ARCARAZO, D., *et al.* (eds): *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 65.

las tareas relacionadas con la introducción de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores».[35]

Así las cosas, la atribución de competencias ejecutivas a los agentes desplegados en las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex ha estado presente desde el mandato fundacional. El reglamento 2007/2004 establecía en su artículo 10 que el personal de la Agencia y los expertos de los Estados miembros destacados en las fronteras exteriores podrían ejercer competencias ejecutivas al amparo de la legislación nacional del Estado miembro de acogida. Posteriormente, con la aprobación del CFS, a partir de 2007 se facultó a los agentes desplegados en las operaciones conjuntas para ejercer todas las funciones y competencias relacionadas con el control fronterizo (incluido de forma explícita la posibilidad de portar armas y usar la fuerza) para dar cumplimiento a la legislación comunitaria con una excepción: la denegación de la entrada, que solo podrían decidir las autoridades del Estado miembro de acogida. Con el mandato de 2016 se incluyó el retorno entre las competencias ejecutivas de los agentes para dar complimiento a la Directiva 2008/115/CE[36] y también la posibilidad de que los miembros de los equipos de la GEFC pudieran denegar la entrada si el Estado miembro de acogida autorizaba a actuar en su nombre.

2.1 Competencias ejecutivas del cuerpo permanente

Visto lo anterior, en el ámbito de las competencias ejecutivas la cuestión principal no está tanto en cuáles son estos poderes sino en quiénes los ejercen. Hasta 2019 los miembros de equipos desplegados por la Agencia eran en su totalidad agentes de los Estados miembros que en sus respectivos países tenían ya competencias para realizar labores de control y vigilancia fronteriza. Puede entenderse, entonces, que el mandato no atribuía directamente competencias operativas a la Agencia, sino que, más bien, permitía expandir el área de actuación de estos guardias que ya estaban dotados de estas competencias para que pudieran ejercerlas más allá de sus fronteras nacionales, en el contexto limitado de las actividades operativas coordinadas por la Agencia y bajo determinadas condiciones. Esto quiere decir que, sobre el terreno, los Estados

[35] COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común nº 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*, COM (2018) 631 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2018, p. 8.

[36] Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DO* L 348, 24.12.2008).

miembros mantenían su competencia de aplicación de las políticas y la legislación en materia fronteriza, pero con la entrada en vigor del nuevo mandato de Frontex en 2019 hay un cambio fundamental, no de las competencias ejecutivas –que a groso modo siguen siendo las mismas– sino de quiénes están facultados para llevarlas a cabo.

Explica Schotel que «si una autoridad solo tiene poderes de coordinación, pero no tiene su propio cuerpo de funcionarios que pueda actuar físicamente, carece de poderes ejecutivos genuinos»[37]. Esto supone, en el caso de Frontex, que la puesta en marcha del cuerpo permanente con personal operativo estatutario (la categoría 1 analizada en el capítulo anterior) permite por primera vez que la Agencia y, en consonancia, la UE, asuman poderes operativos genuinos en el ámbito del ELSJ que hasta 2019 eran exclusivos de los Estados miembros. Frontex se convierte así en algo más que una agencia de cooperación y adquiere de pleno derecho la denominación de agencia operativa, aunque bien es cierto que sigue actuando de forma subsidiaria.

A diferencia de los anteriores mandatos y del resto de las categorías del cuerpo permanente, las competencias ejecutivas que puede ejercer el personal operativo estatutario de Frontex están detalladas en el artículo 55.7 del Reglamento 2019/1896 y son equiparables a las que desarrollan las autoridades nacionales. A saber:

- Verificar la identidad y la nacionalidad de las personas, incluida la consulta de las bases de datos pertinentes de la Unión y nacionales.
- Autorizar la entrada cuando se cumplan las condiciones de entrada establecidas en el artículo 6 del CFS.
- Denegar la entrada de conformidad con el artículo 14 del CFS.
- Sellar los documentos de viaje.
- Expedir o denegar visados en la frontera e introducir los datos pertinentes en el sistema de información sobre visados.
- Vigilar las fronteras, incluidas las patrullas entre los pasos fronterizos a fin de evitar el cruce no autorizado, luchar contra la delincuencia transfronteriza y adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente, incluida la interceptación/detención.

USC

[37] [Traducción del original: if an authority only has coordinating powers but does not have its own corps of officials that can act physically, it lacks genuine operational powers] SCHOTEL: "EU Operational Powers and Legal…", *op. cit*., pp. 627-628.

- Registrar en Eurodac las huellas dactilares de personas interceptadas en relación con el cruce irregular de una frontera exterior.
- Contactar con terceros países con vistas a la identificación de sus nacionales y obtener los documentos de viaje para los nacionales de terceros países sujetos a medidas de retorno.
- Escoltar a nacionales de terceros países sujetos a un procedimiento de retorno forzoso.

El resto de las categorías del cuerpo permanente que están conformadas por el personal de los Estados miembros están facultados para ejercer las competencias ejecutivas bajo los mismos términos que en el mandato de 2016.

2.2 Limitaciones

2.2.1 Autorización nacional

La atribución de poderes operativos a las miembros de los equipos desplegados por Frontex sigue la siguiente lógica. Si el objetivo del despliegue de guardias fronterizos del cuerpo permanente es apoyar a las autoridades nacionales de otro Estado miembro en las tareas de control fronterizo y gestión de la migración y garantizar la correcta aplicación de la gestión integrada, estos deben tener capacidad de actuar. No obstante, estos poderes ejecutivos –incluidos los del personal estatutario– tienen un límite: la autorización del Estado miembro anfitrión.

En general, el desempeño de las funciones y de las competencias ejecutivas de la Agencia y de su cuerpo permanente están sujetas a la previa autorización del Estado miembro de acogida[38] y, además, deben ejecutarse en presencia de las autoridades nacionales y respetando el derecho comunitario, nacional, internacional y, en particular, el Reglamento 656/2014 que establece las normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores[39]. Aquellas funciones que requieran, además, el uso de la fuerza, incluido el porte y el uso de armas reglamentarias, no solo están sujetas a la autorización del Estado miembros de acogida y a la

[38] Artículo 82, Reglamento (UE) 2019/1896.
[39] Reglamento (UE) nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 189 de 27.06.2014).

presencia de guardias de fronteras nacionales, sino también al previo consentimiento del Estado miembro de origen o de la Agencia[40], en el caso del personal estatutario.

Esto se debe, como señalan algunos autores[41], a que la atribución de competencias ejecutivas a Frontex debe entenderse bajo las limitaciones que establecen los propios Tratados al respecto de las competencias soberanas de los Estados miembros relacionadas con el mantenimiento del orden público[42] y la seguridad interior. Para Rijpma son «dos importantes obstáculos constitucionales para transferir genuinos poderes ejecutivos a los guardias europeos de fronteras»[43], en el sentido de que estos sean autónomos y que la Agencia cuente con un verdadero poder de mando sin contar con el consentimiento del Estado miembro. Es algo que violaría las disposiciones de los Tratados sobre la responsabilidad última de los Estados miembros sobre su seguridad nacional[44].

Al respecto de esto último, Fernández Rojo apunta que «salvo que los tratados confieran poderes expresos y claramente delimitados a las agencias descentralizadas de la UE, no pueden éstas reemplazar implícitamente las prerrogativas coercitivas de los Estados miembros; por consiguiente, se debe limitar el núcleo de actuación de la GEFC a apoyar las acciones coercitivas de las autoridades nacionales»[45]. A su vez, el autor sostiene que el hecho de que los poderes operativos de la GEFC implican el ejercicio de tareas con «una significativa discrecionalidad difícil de controlar» y afectan de manera directa a competencias nacionales y a los derechos fundamentales hace necesario que estén «manifiestamente demarcadas y subordinadas a la supervisión de las autoridades nacionales competentes»[46].

---

[40] El uso de la fuerza por parte del personal estatutario de Frontex está sujeto a un mecanismo de supervisión establecido por el Consejo de Administración (Ver Management Board Decision 07/2021 establishing a supervisory mechanism to monitor the application of the provisions on the use of force by statutory staff of the European Border and Coast Guard Standing Corps). Asimismo, el Consejo de Administración estableció una serie de normas para autorización del porte y uso de armas (Ver Management Board Decision 03/2021 adopting rules for the Executive Director to authorise statutory staff to carry and use weapons, including on mandatory cooperation with the competent national authorities, and ensuring that the conditions for issuing such authorisations continue to be met by statutory staff).

[41] Ver FERNÁNDEZ-ROJO, D.: *EU Migration Agencies the Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL,* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 174-175; RIJPMA: "Frontex and the European system of border guards…", *op. cit*., pp. 236-237; PEERS: *EU Justice and Home Affairs Law…, op. cit.,* p. 271.

[42] Artículo 4.2 TUE y artículo 72 y 73 TFUE.

[43] [Traducción del original: two important constitutional obstacles to the transfer of genuine executive powers on European border guards] RIJPMA: "Frontex and the European system of border guards…", *op. cit*., pp. 236.

[44] MEIJERS COMMITTEE: *CM1817 Comments on the draft for a new Regulation on a European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final) and the amended proposal for a Regulation on a European Union Asylum Agency (COM(2018) 633 final),* 27 November 2018, p. 4.

[45] FERNÁNDEZ-ROJO, D.: "Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896", *Revista Catanala de Dret Públic*, nº 60, p. 191.

[46] *Ídem*.

En este sentido, la atribución de competencias operativas al personal estatutario de la GEFC extiende al máximo los límites de las disposiciones de los Tratados[47], agotando el margen legal de actuación que tiene la UE en materia fronteriza y también el avance del proceso de supranacionalización más allá de la actual fase de gobernanza *transgubernamental*. Concluimos así que cualquier refuerzo y progreso en este sentido de las competencias ejecutivas de Frontex y del sistema actual de gobernanza requeriría una revisión de los Tratados.

2.2.2 *Doctrina Meroni*

Además del respeto a las competencias de los Estados miembros en lo referente al mantenimiento del orden público y la seguridad nacional, la delegación de poderes ejecutivos discrecionales a las agencias descentralizadas como Frontex también tiene su límite en la llamada doctrina de no delegación –mejor conocida como *Doctrina Meroni–,* establecida por el TJUE en una fase muy temprana del proceso de integración. Esta doctrina «rige la asignación de poderes entre el nivel supranacional de la UE y el nivel nacional de los Estados miembros en ausencia de disposiciones específicas de los tratados»[48].

En la sentencia sobre el asunto *Meroni*[49] el tribunal europeo estableció como principio que no se pueden transferir poderes discrecionales a autoridades subordinadas externas a las instituciones europeas. Solo pueden ser delegados poderes ejecutivos claramente definidos y que puedan ser supervisados en todo momento por la autoridad delegante siguiendo criterios objetivos en aras del respeto al principio de equilibrio institucional y de la legitimidad democrática[50]. Además del principio de no delegación de poderes discrecionales, Chamon identifica en la literatura jurídica otros principios surgidos de esta doctrina: una institución o autoridad no puede delegar más poderes de los que tiene; la autoridad delegante debe garantizar que exista un escrutinio continuo del órgano delegado; las delegaciones deben establecerse

[47] MEIJERS COMMITTEE: *CM1817 Comments on the draft for a new Regulation*…, *op. cit*., p. 4.
[48] [Traducción del original: which governs the allocation of powers between the supranational EU level and the national level of the member states in the absence of specific treaty provision] SPENDZHAROVA, A.B.: "Fit for Purpose or Drowning in Details? Institutional Evolution of the European Financial Sector Supervisory Authorities a Decade After the Global Financial Crisis", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 71.
[49] Sentencias del TJUE (Gran sala) de 13 de junio de 1958, Asunto 9/56 y 10/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contra la Alta Autoridad de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero*.
[50] CURTIN, D.: "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, vol. 13, nº 4, July 2007, p. 523; EVERSON, M., *et al.*: "EU Agencies and the Politicized Administration", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 31-32.

explícitamente; debe garantizarse el control judicial continuo; el equilibrio institucional no debe alterarse y la delegación deberá ser necesaria para llevar a cabo las tareas previstas[51].

Básicamente, estos principios impiden que haya una transferencia de responsabilidad a las agencias independientes de las competencias básicas atribuidas a las instituciones europeas en los Tratados, que suponga que las decisiones de las primeras remplacen a las últimas como, por ejemplo, la toma de decisiones legislativas. En otras palabras, en los casos en los que sea necesaria la delegación, esta debe estar siempre bajo control[52].

En el extenso estudio de los efectos de la *Doctrina Meroni* sobre las agencias de la UE hay dos enfoques claramente diferenciados. El primero sostiene que la creación de estos organismos y el refuerzo continuo de sus mandatos y competencias no se ajusta a una visión estricta de los principios de la doctrina y, por lo tanto, la necesidad de dotar de funcionalidad administrativa a la Unión ha obligado a sobrepasarlos[53]. El segundo enfoque apunta a que los principios fundamentales de *Meroni* siguen vigentes, pero con una interpretación actualizada derivada de la evolución de los Tratados y de la propia jurisprudencia del TJUE[54].

Los que defienden este último enfoque argumentan que cierto grado de discrecionalidad es posible siempre que se garanticen las prerrogativas legislativas del Consejo y del Parlamento Europeo y las de ejecución de la Comisión y que exista un escrutinio legal y rendición de cuentas políticas. Al respecto, sostienen que el Tratado de Lisboa, al incluir en su artículo 263 TFUE la previsión de control judicial por parte del TJUE de los actos de órganos y organismos de la Unión (como las agencias) destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros,

---

[51] CHAMON, M.: "The Empowerment of Agencies under the *Meroni* Doctrine and art.114 TFEU: Comment on *United Kingdom v Parliament and Council (Short- selling)* and the Proposed Single Resolution Mechanism", *European Law Review*, Issue 3, 2014, p. 382.

[5252] CRAIG, P.: "Institutions, Power, and Institutional balance", en CRAIG, P., *et al*. (eds): *The Evolution of the EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 71; RIPOLL SERVENT, A.: "A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators", *Journal of Common Market Studies,* vol 56, nº 1, 2018, p. 87.

[53] MAJONE, G.: "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, June 2000, p. 289; WITTINGER, M.: "«Europäische Satelliten»: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, nº 5, 2008, p. 617; TRONDAL, J.: *An Emergent European Executive Order*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 164; HOFMANN, H., *et al*.: "Policy Implementation", en HOFMANN, H., *et al*. (eds): *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 89.

[54] Ver, entre otros, POLLAK, J., *et al*.: "EU Agencies in Times of Crisis: An Introduction", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 7-8; EVERSON, *et al.*: "EU Agencies and the Politicized…", *op. cit*., pp. 33-36; CHAMON, M.: "Eu Agencies between Meroni and Romano or the Devil and The Deep Blue Sea*", Common Market Law Review*, nº 48, 2011, pp. 1055–1075; CHAMON, M., *et al*.: "Constitutional limits to the EU agencies' external relations", en HOFMANN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 19-22; CHAMON, M.: "The Empowerment of Agencies under the *Meroni* Doctrine…", *op. cit*., p. 390; EVENSON, M., *et al*.: *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance,* Report Presented to the Commission, 1999, pp. 12-13 y 56; GRILLER S., *et al*.: "Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of *Meroni* doctrine", *European Law Review*, nº 1, 2010, p. 27.

confirman la autorización constitucional para crear agencias que tengas poderes de decisión o ejecutivos[55]. Este último extremo fue confirmado por el propio tribunal europeo en la sentencia de 2014 referente a los poderes de intervención conferidos a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) en circunstancias excepcionales[56].

Para Everson y Vos esta sentencia adapta la *Doctrina Meroni* al siglo XXI adoptando un enfoque pragmático al respecto de la delegación de poderes a las agencias de la UE porque subraya tres cuestiones fundamentales: se trata de organismos comunitarios públicos creados por el legislador de la UE; las competencias de los mismos están detalladas en los respectivos mandatos adoptados de acuerdo al artículo 289.3 TFUE y los actos que adoptan y afectan a terceros están sujetos a revisión judicial. En otras palabras, «si la delegación cumple con las garantías legales establecidas en los Tratados, el tribunal no ve ninguna objeción en la concesión de poderes delineados pero discrecionales conferidos a las agencias. […] Si las agencias pueden adoptar actos que puedan ser revisados jurídicamente y si los tribunales de los Estados miembros pueden incluso pedir al tribunal que interprete los actos de estos organismos, debe ser posible conferir los poderes para adoptar dichas decisiones a las agencias»[57].

Más allá de la capacidad de adoptar decisiones y del control judicial sobre las mismas, esta sentencia sobre la AEVM establece un principio en el que se asienta el desarrollo del mandato de Frontex desde 2016. El tribunal dispone que si bien las autoridades nacionales competentes son las que están mejor posicionadas para hacer seguimiento y reaccionar inmediatamente a situaciones adversas, las agencias deben estar facultadas para adoptar medidas en situaciones que pongan en peligro el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados (en el caso de la AEVM y, en el de Frontex, Schengen) cuando existan implicaciones transfronterizas o las autoridades nacionales no hayan adoptado medidas suficientes para hacer frente a esta amenaza[58]. Este es, básicamente, el argumento que se ha utilizado desde la *crisis de los refugiados* de 2015 para dar cada vez más competencias a Frontex y promover avances hacia la supranacionalización total de la política fronteriza.

---

[55] *Ídem*.
[56] Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de enero de 2014, Asunto 270/12 *Reino Unido contra el Parlamento y Consejo*.
[57] [Traducción del original: If delegation complies with the legal guarantees set by the amended Treaties, the Court sees no objections to the conferral of delineated but discretionary powers conferred upon agencies. […] If agencies can adopt acts that can be judicially reviewed and if Member States' courts can even ask the Court to interpret agency acts, it must be possible to confer the powers to adopt such decisions to agencies] EVERSON, *et al*: "EU Agencies and the Politicized Administration…", *op. cit*., p. 34.
[58] Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de enero de 2014…, *op. cit*., párr. 115.

Pese a esta flexibilización en la interpretación de los principios de *Meroni*, se mantiene vigente que no puede existir un traspaso de responsabilidad, por lo que las agencias como Frontex no pueden tomar decisiones políticas ni tampoco establecer normas con carácter de ley. Así, los principios de la *Doctrina Meroni* funcionan como una balanza entre la discrecionalidad y la capacidad de control de las agencias. Esto implica que para cumplir con los principios establecidos por el TJUE las agencias de la UE, y especialmente las del ELSJ, no pueden ser investidas con competencias operativas autónomas y de pleno derecho[59] y siempre tendrán que estar sometidas al control judicial y político de las instituciones europeas y de los Estados miembros, en los casos en los que los ámbitos de actuación de las agencias sean competencias compartidas.

Llegados a este punto, cabe preguntarse: ¿cumple la atribución de competencias ejecutivas al cuerpo permanente de Frontex los principios de *Meroni*? En nuestra opinión, sí los cumple. En primer lugar, las competencias de Frontex no son delegadas por la Comisión mediante un acto delegado o de ejecución en base al artículo 291 TFUE, sino que son los legisladores comunitarios los que, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, dotan a la Agencia y al cuerpo permanente de estas competencias. Por lo tanto, no se trataría de una delegación, sino de una atribución de competencias por parte de los Estados miembros representados en el Consejo y en el Parlamento Europeo. En segundo lugar, los poderes operativos del personal estatutario de la GEFC están exhaustiva y explícitamente detallados en el mandato. Por último, la ejecución de estas competencias está controlada por las propias autoridades nacionales, como se analizó en el apartado anterior, y además están sujetas a responsabilidad civil y penal y al control de las instituciones europeas, como se explica a continuación.

3. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La capacidad de Frontex para actuar con cierta autonomía y la concesión de competencias ejecutivas que puedan afectar a terceros lleva aparejado el establecimiento de un amplio sistema de control que permite a las instituciones comunitarias asegurar que la Agencia ejerce las tareas asignadas dentro de su mandato con garantías administrativas y legales. Como explica Majone, lejos de ser un sistema burocrático fuera de control, en la UE las instituciones comunitarias y los Estados miembros han aplicado un amplio abanico de medidas para restringir la

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[59] FERNÁNDEZ-ROJO: *EU Migration Agencies the Operation…, op. cit*., p. 174.

discrecionalidad de las agencias, sin que pierdan su independencia, a través del diseño de la organización, especificando los procedimientos de toma de decisiones, controlando los presupuestos o nombrando a los directores[60].

En este sentido, Roness *et al*. definen el control como «los mecanismos e instrumentos que utiliza el actor controlador para influir en las decisiones y el comportamiento del actor controlado con el objetivo de cumplir con los objetivos del actor controlador»[61]. En la misma línea, Kiewiet y McCubbins[62] identifican cuatro mecanismos principales de control: diseño del mandato, mecanismos de evaluación y selección, requisitos de seguimiento y presentación de informes y control institucional[63].

Los primeros dos métodos son una forma de control preliminar (control *ex ante*)[64]. El diseño del reglamento, así como su revisión posterior, es el componente clave de control sobre Frontex ya que a través del mandato se definen todas las funciones y competencias, su forma de financiación o los mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, como se analizó en el Capítulo II, una parte fundamental del control sobre la actividad de las agencias está en los órganos directivos, de allí la importancia de la composición del Consejo de Administración y del proceso de nombramiento del director ejecutivo, que son los responsables últimos de la Agencia.

Los otros dos métodos de control identificados por la literatura son *ex post*, es decir, un proceso posterior al desarrollo de la actividad de la Agencia, mejor conocido como rendición de cuentas. El objetivo de la rendición de cuentas «no es lograr un control directo sobre los órganos de gobernanza independientes»[65] sino más bien se basa en la obligación que tiene un actor, al que se le han delegado o atribuido una serie de funciones, de explicar y justificar su conducta ante un foro sometiéndose al debate, al enjuiciamiento y a las consecuencias de sus

[60] MAJONE: "The Credibility Crisis…", *op. cit.,* p. 294.
[61] [Traducción del original: the mechanisms and the instruments that are used by the controlling actor in order to influence the decisions and the behaviour of the controlled actor with the aim of fulfilling the objectives of the controlling actor] RONESS, P., *et al*.: "Autonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?", *Public Organization Review*, nº 8, 2008, p. 162.
[62] KIEWIET, R., *et al*.: *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 27-34.
[63]Ver también BUSUOIC, M.: T*he Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft, Eburon, 2010, pp. 36-38; CURTIN, D.: "Delegation to EU Non – Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability", en GERARDIN, D., *et al* (eds): *Regulation through agencies in the EU, a new paradigm of european govenance?*, London, Routledge, 2005, pp. 98-109.
[64] STROM, K.: "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, nº 37, 2000, p. 271.
[65] [Traducción del original: is not to achieve a direct control on the independent governance bodies] ZILIOLI, C.: "Accountability and Independence: Irreconcilable Values or Complementary Instruments for Democracy? The Specific Case of the European Central Bank" en VANDERSANDEN, G. (ed): *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis,* Brussels, Editions de l'Universite de Bruxelles, 2003, p. 399.

acciones, de ser el caso[66]. Es un proceso que siempre se realiza en tres fases: información (presentación de informes), debate (comparecencias y respuesta de preguntas) y posibilidad de consecuencias o, dicho de otro modo, la imposición de sanciones formales o informales[67]. En el caso de las agencias como Frontex, este proceso se realiza ante múltiples actores y foros que forman parte de lo que Schillmans llama «régimen de rendición de cuentas»[68].

Más allá del control *ex ante* y *ex post*, Busuoic introduce el concepto de control continuo. Se trata de «un tipo informal de control directo ejercido por un principal frente a un agente en el que las acciones (futuras) del agente son dirigidas y/o determinadas por el director, lo que resulta en una *disminución de la discreción original* (SIC) del agente para llevar a cabo las tareas delegadas e implícitamente, en su autonomía de toma de decisiones»[69]. Este tipo de control continuo es el que realizan, por ejemplo, los Estados miembros sobre Frontex y el cuerpo permanente, autorizando o no que actúen en su territorio y la forma en la que pueden hacerlo. En este sentido, entendemos que los planes operativos que deben aprobarse de mutuo acuerdo con el Estado miembro de acogida de una operación conjunta y en el que se establecen todas las actividades, mandos y funciones que tendrá la Agencia y su personal desplegado es una forma de control continuo.

Las formas de control *ex ante* y *continuo* se han analizado tanto en el Capítulo II como en los primeros apartados de este capítulo, por lo que el siguiente punto se centra en el régimen de rendición de cuentas de Frontex, agrupándolo en cuatro categorías funcionales esgrimidas por Busuoic[70] : gerencial, política, financiera y judicial.

3.1 Régimen de rendición de cuentas

El mandato de Frontex establece, con carácter general, que la Agencia debe rendir cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo[71]. Si bien estos son los dos principales foros ante los que debe responder, lo cierto es que el régimen de rendición de cuentas de Frontex es mucho

[66] BOVENS, M.: "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, vol. 13, nº 4, July 2007, p. 450.
[67] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., p. 33-34.
[68] [Traducción del original: accountability regime] SCHILLEMANS, T.: "Accountability in the Shadow of Hierarchy the Horizontal Accountability of Agencies in the Netherlands", *Public Organization Review*, nº 8, 2008, p. 178.
[69] [Traducción del original: is an informal type of direct control exercised by a principal vis-à- vis an agent in which the agent's (future) actions are steered and/ or determined by the principal, resulting in a *decrease in the original mandated discretion* of the agent to accomplish the delegated tasks and implicitly, in its decision-making autonomy] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., p. 37.
[70] *Ibídem*, p. 41.
[71] Artículo 6, Reglamento (UE) 2019/1896.

más amplio e involucra a toda una variedad de actores que fiscalizan sus actividades, aunque son escasos los que tienen capacidad de sanción.

3.1.1 Gerencial

La rendición de cuentas gerencial es «la responsabilidad jerárquica de los directores de las agencias frente a sus juntas directivas»[72]. Es la primera fase del régimen de rendición de cuentas de la Agencia en la que el director ejecutivo, como responsable de la gestión, se somete al escrutinio del Consejo de Administración. Debido a la propia composición del Consejo de Administración de Frontex –analizado en el Capítulo II– esta rendición de cuentas gerencial tiene una dimensión interna –se informa a los órganos directivos de la propia Agencia sobre la actividad de la misma–, y externa, al tratarse de representantes de las autoridades de los Estados miembros. Esto quiere decir que, en la práctica, el director ejecutivo rinde cuentas de su gestión ante los Estados miembros y la Comisión, que son los que deben aprobar y adoptar los programas anuales y plurianuales, el presupuesto, los informes de actividad, entre otras cuestiones[73].

Esta rendición de cuentas se realiza de forma periódica. El director ejecutivo participa en las deliberaciones de las reuniones del Consejo de Administración (sin derecho a voto) y, como responsable de la Agencia, debe evaluar los resultados de las actividades operativas y enviar estos informes de evaluación detallados a la junta directiva en un plazo máximo de dos meses, junto con las observaciones del agente de derechos fundamentales[74].

Además de ser informado y debatir sobre la gestión del director ejecutivo, el Consejo de Administración tiene competencia sancionadora formal, bien imponiendo medidas disciplinarias o destituyendo al responsable de la Agencia a propuesta de la Comisión[75]. La rendición de cuentas gerencial no supone, entonces, el control *a posteriori* de las actividades de Frontex, sino el control de la discrecionalidad con la que puede actuar el director ejecutivo como representante legal. La cuestión que hay que plantearse entonces es hasta qué punto se trata de un proceso de control que cumple su cometido.

[72] [Traducción del original: the hierarchical accountability of agency directors vis-à-vis their management boards] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., p. 41.
[73] Artículo 101, Reglamento (UE) 2019/1896.
[74] Artículo 47, Reglamento (UE) 2019/1896.
[75] Artículo 107.2, Reglamento (UE) 2019/1896.

En la teoría, esta rendición de cuentas gerencial cumple con las fases de información, debate y sanción. No obstante, como se examinó en capitulo anterior, lo sucedido con Frontex y la actuación de su director ejecutivo Fabrice Leggeri en los últimos años ha demostrado que, en la práctica, este no es un sistema de rendición de cuentas adecuado por cuatro razones fundamentales. La primera es que carece de transparencia[76] al ser las deliberaciones del Consejo de Administración a puerta cerrada y estar clasificadas, por lo que no es posible conocer cómo se realiza el proceso de fiscalización sobre las actividades del director ejecutivo. La segunda es que la forma en la que se ejerce control sobre la gestión se basa, en gran medida, en los intereses de los miembros del Consejo de Administración, por lo que cualquier conducta o decisión que responda a estos intereses –incluso cuando sea contraria a la legislación comunitaria, al propio mandato o a las líneas políticas marcadas desde la UE–, no será discutida y mucho menos sancionada por la junta directiva. La tercera razón es que al elaborar el director ejecutivo los informes y evaluaciones que se presentan al Consejo de Administración, no hay garantías de que la información proporcionada no esté sesgada o sea incompleta[77], tal y como demostró la investigación realizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)[78] al respecto de las devoluciones en caliente en la frontera griega durante una operación coordinada por Frontex. Por último, falla también la fase de imposición de sanciones. Pese a las graves infracciones cometidas por el director ejecutivo de Frontex y comprobadas por la OLAF, más allá de la dimisión de Leggeri –no de su destitución–, no hubo más consecuencias disciplinarias ni legales. Es algo que suele ocurrir en las agencias de alto perfil porque existe «una fuerte tendencia a mantener el problema contenido dentro de la organización y, como tal, una clara renuencia a recurrir a sanciones formales, lo que indicaría al mundo exterior que la organización está teniendo un desempeño deficiente»[79].

---

[76] Al respecto de la transparencia en el proceso de rendición de cuentas ver, entre otros, FISHER, E.: "The European Union in the Age of Accountability", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, nº 3, 2004, pp. 503-504; DYRBERG, P.: "Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?", en ARNULL, A., *et. al* (eds): *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 81-96.

[77] Kiewiet y McCubbins ya analizaron a principios de la década de 1990 lo que llaman el problema de la información veraz, y cómo una agencia puede ocultar información a otras instituciones a las que rinde cuentas o bien usarla estratégicamente y todos los problemas que esto causa para su control democrático e institucional. KIEWIET, *et al*.: *The Logic of Delegation…, op. cit.,* pp. 25-26.

[78] OLAF: *Olaf Investigation of European Border and Coast Guard Agency (Final Report),* case nº OC/2021/0451/A1, Olaf.03(2021) 21088, Brussels.

[79] [Traducción del original: a strong tendency to keep the problem contained within the organization and as such a clear reluctance to resort to formal sanctions, which would signal to the outside world that the organization in underperfonming] BUSUIOC, M., *et al*.: "Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union: emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p. 145.

3.1.2 Política

Cuando el artículo 6 del mandato establece que la Agencia es responsable ante el Parlamento Europeo y ante el Consejo se refiere a la rendición de cuentas política y financiera. Como autoridades legislativas de la UE, en la actualidad ambas instituciones juegan un papel clave en el principal mecanismo de control *ex ante*: la negociación y aprobación de las revisiones del mandato, si bien, como ya se señaló, en el reglamento fundacional el Parlamento Europeo solo fue consultado. Asimismo, el Parlamento Europeo participa en el proceso de selección del director ejecutivo[80].

Por disposición del mandato, la Agencia envía a ambas instituciones una amplia variedad de informes. Entre estos se cuentan los análisis de riesgos generales y estratégicos; las evaluaciones de vulnerabilidad y los informes anuales sobre la aplicación del reglamento de vigilancia de fronteras marítimas. También se presentan ante las instituciones de control los informes sobre las actividades de investigación e innovación; la cooperación con terceros países; el funcionamiento de Eurosur; además del informe anual de actividad de la Unidad Central de SEIAV; el informe de actividades; de la gestión presupuestaria y financiera, las cuentas finales y los documentos de programación anual y plurianual.

Si bien a la hora de fijar la estrategia política en la gestión de las fronteras exteriores y como órgano de toma de decisiones –incluidas las de ejecución– el Consejo es fundamental, en el ámbito de la rendición de cuentas el Parlamento Europeo juega un rol más activo en evaluar el rendimiento y el control presupuestario[81], que realizan el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) y la Comisión de Control Presupuestario. Ante el Parlamento, Frontex no solo tiene el deber de presentar todos los informes mencionados, sino que la fase de debate del proceso de rendición de cuentas es más intensa ya que el director ejecutivo debe comparecer ante el LIBE cuando es requerido y, además, la Agencia está en la obligación de responder a las preguntas realizadas por el Parlamento Europeo a la Comisión o al Consejo bien de forma oral o escrita. Otra herramienta de escrutinio del LIBE respecto a Frontex es la realización de visitas de misiones parlamentarias directamente a la sede de la Agencia en la que se mantienen reuniones con el director ejecutivo y con los responsables de los departamentos, para comprobar su funcionamiento[82].

---

[80] Ver Capítulo II, apartado 2.2.
[81] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., p. 98.
[82] Ver PARLAMENTO EUROPEO: *Informe de misión a raíz de la misión de la Comisión LIBE a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en Varsovia, Polonia (del 20 al 21 de febrero de 2017)*, CR\1119277ES.docx, 22-03-2017.

El LIBE, por lo general, es muy activo en el escrutinio de la Agencia y de la situación de las fronteras exteriores y de los flujos migratorios, pero esta actividad se intensifica cuando se producen crisis importantes[83], tal y como sucedió con las denuncias por las devoluciones en caliente en la frontera marítima griega. Estas acusaciones motivaron la creación en enero de 2021 del Grupo de Trabajo de Control de Frontex compuesto por dos eurodiputados permanentes por grupo y con un amplio mandato[84] no limitado en el tiempo.

La función del grupo de trabajo es supervisar todos los aspectos del funcionamiento de Frontex, incluido su papel y recursos en la gestión de las fronteras exteriores, la correcta aplicación del acervo Schengen y la ejecución de su mandato. El grupo presta especial atención al respeto de la Agencia a los derechos fundamentales, la gestión interna, la transparencia y la rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo.

La principal misión del grupo de trabajo durante sus primeros meses fue la puesta en marcha de una investigación parlamentaria[85] sobre las denuncias de las devoluciones en caliente en las operaciones conjuntas de Frontex y la violación de los derechos fundamentales. El reporte final de esta investigación puso en relieve deficiencias graves en el funcionamiento de la Agencia: la falta de acción de Frontex para prevenir o reducir los riesgos de violaciones a los derechos fundamentales que son frecuentemente reportadas, así como las deficiencias en el sistema de notificación y seguimiento de la Agencia o el retraso en la contratación de los monitores de derechos fundamentales. También se concluyó que el Parlamento Europeo no había sino correctamente informado y que bajo la excusa de la confidencialidad se obstaculizó la labor de control[86].

En la actualidad el grupo hace seguimiento de la implementación de sus recomendaciones por parte de la Agencia, así como de otras cuestiones como la aplicación del artículo 46 del reglamento[87], la cooperación con terceros países, la situación operativa o la implementación de

---

[83] BUSUOIC: *The accountability of European agencies…*, *op. cit*., p. 131.

[84] LIBE COMMITTEE: *Frontex Scrutiny Working Group draft mandate.* Consultado en https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf (Consultado por última vez el 8 de abril de 2023).

[85] Para llevar a cabo esta investigación, los parlamentarios recopilaron información de ONG's, la Comisión, organizaciones nacionales e internacionales y la correspondencia entre la Comisión y la dirección ejecutiva de la Agencia, además de llamar a comparecer al director ejecutivo y a la comisionada de Asuntos Interiores, al Defensor del Pueblo Europeo, a especialistas legales, representantes de las ONG's, los medios de comunicación que informaron sobre las supuestas violaciones y guardacostas nacionales. DEL MONTE, M., *et. al*: *European Parliament scrutiny of Frontex*, Brussels, European Parliament Research Center, September 2022, pp. 9-10.

[86] LIBE COMMITTEE: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, Working Document, 14 July 2021, pp. 5-6.

[87] El artículo 46 del Reglamento (UE) 2019/1896 establece las condiciones para tomas las decisiones de suspender, concluir o no iniciar actividades operativas.

la unidad central del SEIAV.[88] Para dar cuenta de estos asuntos han comparecido el director ejecutivo interino, los directores ejecutivos adjuntos, algunos responsables de departamentos e incluso el presidente del Consejo de Administración.

Una de las herramientas políticas más importantes con las que cuenta la Eurocámara para que Frontex siga sus recomendaciones es la competencia exclusiva que tiene para aprobar la gestión anual[89]. En este proceso no solo evalúa cómo se emplean los fondos públicos de la Unión, sino también hasta qué punto se han logrado los objetivos políticos y se ha actuado en consonancia con los valores comunitarios[90].

En este sentido, la Comisión de Control Presupuestario puede aplazar la aprobación de la gestión o bien denegarla si entiende que hay deficiencias graves en la gestión que deben solventarse. El objetivo del aplazamiento es «condicionar su concesión al cumplimiento de ciertas condiciones por parte de la agencia»[91] en tanto que «una decisión de rechazar la aprobación de la gestión es un acto político importante, que ejerce un alto grado de presión sobre la dirección de la agencia»[92]. Estas opciones han sido utilizadas con Frontex en 2019[93] y 2020[94] e incluso el Parlamento Europeo llegó a proponer una retención del 12% del presupuesto

[88] Las reuniones del grupo de trabajo son públicas y retransmitidas en online por el Multimedia Center del Parlamento Europeo. Las grabaciones de las reuniones disponibles pueden consultarse en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/search?q=Working+Group+on+Frontex+Scrutiny&tab=livestreaming&language=en&orderBy=newest

[89] Artículo 70.4, Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 y (UE) nº 283/2014 y la Decisión nº 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 (*DO* L 193 de 30.07.2018), y artículo 106 del Reglamento Delegado (UE) 2019/715 de la Comisión de 18 de diciembre de 2018 relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en virtud del TFUE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el artículo 70 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (*DO* L 122 de 10.05.2019).

[90] PARLAMENTO EUROPEO: *El Parlamento rechaza aprobar la gestión presupuestaria de Frontex en 2020*, Nota de prensa, 18 de octubre de 2022.

[91] [Traducción del original: make its granting conditional on the agency's fulfilment of certain conditions] SAUREL, S.: "Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31 May 2022. Disponible en https://eumigrationlawblog.eu/frontex-under-the-budgetary-scrutiny-of-the-european-parliament/ (consultado el 9 de abril de 2023).

[92] [Traducción del original: a decision to refuse discharge is an important political act, putting a high degree of pressure on the agency's management] *Ídem*.

[93] En 2021 la Comisión de Control Presupuestario decidió aplazar la aprobación de la gestión de Frontex del ejercicio 2019 debido a los retrasos en la contratación del agente y supervisores de derechos fundamentales, el desequilibrio de género, la política de transparencia, la gestión de los conflictos de intereses, así como los incidentes de incumplimiento de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores. El Parlamento Europeo finalmente aprobó la gestión de 2019 por los esfuerzos hechos por la Agencia para cumplir con los requerimientos. Ver PARLAMENTO EUROPEO: *Aprobación de la gestión 2019: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*, P9_TA(2021)0442, Bruselas, 21 de octubre de 2021.

[94] En octubre de 2022 el Parlamento Europeo rechazó aprobar la gestión 2020 de Frontex debido a las graves faltas e irregularidades comprobadas por la OLAF durante la gestión de Leggeri en relación con la violación de los derechos fundamentales y también por los supuestos casos de acoso sexual registrados en la Agencia que fueron archivados sin hacer seguimiento. Asimismo, los eurodiputados concluyeron que Frontex no cumplió con algunas de las condiciones previstas en los informes previos sobre la gestión presupuestaria como la suspensión de las actividades en Hungría. Ver PARLAMENTO EUROPEO: *Aprobación de la gestión 2020: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*, P9_TA(2022)0362, Bruselas, 18 de octubre de 2022.

de la Agencia de 2022, cuya liberación estaba condicionada a la implementación de las recomendaciones parlamentarias, opción que no salió adelante en las negociaciones con el Consejo para la aprobación del presupuesto[95].

Así, el Parlamento Europeo y, en especial, el grupo de trabajo, es en la actualidad el foro político más importante de rendición de cuentas de la Agencia, lo que es fundamental para el control democrático sobre el ejercicio del poder ejecutivo[96] cada vez más creciente de ésta. Sin embargo, la capacidad para imponer consecuencias y de aumentar su influencia sobre Frontex a través del proceso de aprobación de la gestión está limitada por otras instituciones comunitarias, como el Consejo, en el procedimiento presupuestario anual.[97]

A su vez, Frontex también rinde cuentas ante los parlamentos nacionales, a los que envía los informes anuales de actividad y sus representantes también pueden participar, previa invitación, en las actividades de cooperación interpalamentaria[98].

3.1.3 Financiera

Además de ante el Parlamento Europeo y el Consejo, Frontex también rinde cuentas de su gestión financiera frente a otras instituciones como el Tribunal de Cuentas Europeo y la OLAF. Según el propio mandato, el Tribunal de Cuentas está facultado para auditar a la Agencia y a todos los beneficiarios de subvenciones, contratistas y subcontratistas que hayan recibido fondos comunitarios de Frontex. Asimismo, la OLAF puede realizar investigaciones administrativas con el fin de determinar si ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión, que pueden además ser perseguidos por la Fiscalía Europea[99].

Por imperativo legal[100], el Tribunal de Cuentas Europeo examina cada año las cuentas de todos los organismos de la Unión y publica un informe con sus observaciones. Este proceso, además de examinar toda la documentación contable que la Agencia está en la obligación de proveer (fase de información), conlleva también un intercambio de pareceres (fase de debate) en el que los responsables de Frontex pueden dar explicaciones sobre las cuestiones

[95] SAUREL: "Frontex under the budgetary scrutiny…", *op. cit.*
[96] EUROPEAN PARLIAMENT: *Report on a strategy for the future settlement of the institutional aspects of Regulatory Agencies*, 2008/2103(INI), 17.9.2008, p. 13.
[97] SAUREL: "Frontex under the budgetary scrutiny…", *op. cit.*
[98] Artículo 112, Reglamento (UE) 2019/1896.
[99] Artículo 117, Reglamento (UE) 2019/1896.
[100] Artículo 287 TFUE.

problemáticas en la gestión identificadas por los auditores. Los informes anuales de estas auditorías son la base del procedimiento de aprobación de la gestión por parte del Parlamento Europeo[101]. Ahora bien, más allá de exponer las deficiencias y las mejoras necesarias, el Tribunal de Cuentas no tiene competencias para imponer sanciones. Con la OLAF el proceso de rendición de cuentas es similar en las investigaciones administrativas de lucha contra el fraude, pero este sí podría tener consecuencias legales siempre que las investigaciones arrojen resultados que entren dentro del ámbito de competencias de la Fiscalía Europea[102].

Otro componente de la rendición de cuentas financiera de la Agencia es el auditor interno. No es una figura que se mencione explícitamente en el reglamento de Frontex, pero sí está establecida en el Reglamento Financiero Marco[103]. Su función es asesorar a la Agencia sobre el control de riesgos, emitiendo dictámenes independientes sobre la calidad de los sistemas de gestión y de control y formulando recomendaciones para mejorar las condiciones de ejecución de las operaciones y promover una buena gestión financiera. Estas funciones las ejerce de manera independiente y para ello debe disponer de un acceso completo e ilimitado a cualquier información que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias, si es preciso *in situ*, incluso en los Estados miembros y en terceros países[104]. El auditor interno de la Comisión también participa en este proceso de rendición de cuentas financiera[105].

Tanto la rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas Europeo como ante la OLAF han resultado eficaces. Hasta el momento han sacado a la luz toda una serie de deficiencias financieras y de gestión en Frontex –expuestas en este capítulo y en los anteriores– como la ejecución del presupuesto, la justificación de los pagos a los Estados miembros o también las irregularidades graves cometidas por el director ejecutivo y sus colaboradores[106].

3.1.4 Judicial

Los actos de Frontex, al igual que todos los organismos e instituciones de la UE, están sometidos a la revisión del TJUE[107]. El propio mandato establece en su artículo 98 que «podrán interponerse ante el Tribunal de Justicia recursos de nulidad en relación con actos de la Agencia

[101] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., pp. 144-151.
[102] Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (*DO* L 283 de 31.10.2017).
[103] Artículos 78 a 80, Reglamento delegado (UE) 2019/715.
[104] Management Board Decision 56/2022 of 22 September 2022 approving the Frontex Internal Audit Charter.
[105] Artículo 70.5, Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.
[106] Ver los apartados 3.1 y 2.2 del Capítulo II en los que se profundiza en ambas cuestiones.
[107] Artículo 262 TFUE.

que estén destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, de conformidad con el artículo 263 del TFUE, recursos por omisión de conformidad con el artículo 265 del TFUE, recursos de responsabilidad extracontractual por daños causados por la Agencia y, en virtud de una cláusula de arbitraje, recursos de responsabilidad contractual por daños causados por actos de la Agencia, de conformidad con el artículo 340 del TFUE».

La rendición de cuentas judicial es fundamental para asegurar la legalidad de la actuación de las agencias –tal y como se analizó anteriormente cuando se abordó la aplicación de la *Doctrina Meroni*– ya que controla el ejercicio arbitrario de los poderes discrecionales de los que están dotados los órganos ejecutivos frente a terceros[108]. Una de sus principales fortalezas está en que tiene consecuencias reales como la anulación o alteraciones de las decisiones o el pago de daños y perjuicios[109].

La rendición de cuentas judicial no se limita al TJUE, sino que incluye a los tribunales de los Estados miembros que son, en realidad, la primera fase de la responsabilidad legal de la Agencia[110]. Al respecto de esto, el mandato de Frontex diferencia entre la responsabilidad civil[111] y la responsabilidad penal[112]. En la primera, los Estados miembros de acogida son los responsables, de conformidad con el derecho nacional, de los daños y perjuicios que causen los miembros de los equipos desplegados durante las operaciones en su territorio, por lo que cualquier recurso al respecto debe presentarse ante los tribunales nacionales.

Sin embargo, si los daños son consecuencia de una negligencia grave o dolo de alguno de los miembros de equipo perteneciente a otro Estado miembro, el Estado miembro de acogida podrá reclamar al Estado de la nacionalidad del infractor que reembolse las cantidades pagadas a los perjudicados. Si el daño grave o dolo lo causa el personal estatutario, el reembolso de la indemnización se reclamará directamente a la Agencia y, para ello, podrá interponer un recurso frente al TJUE. En los casos en los que los daños ocasionados no sean consecuencia de negligencia grave o dolo, los Estados miembros renuncian a cualquier reclamación. Si existe

---

[108] LASTRA, R.M., *et al*: "Public Accountability in the Financial Sector" en FERRAN, E.*, et al* (eds): *Regulating Financial Services and Markets in the 21st Century*, Oxford, Hart Publishing, 2001, p. 173.
[109] BUSUOIC: *The accountability of European agencies*…, *op. cit*., p. 166.
[110] POLLAK, J., *et al*: "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, vol 32, nº 5, 2009, p. 918. Al respecto, también resulta interesante el estudio realizado por Harlow y Rawlings sobre lo que llaman la Red Judicial dentro de la UE que forman los tribunales nacionales en conjunto con el TJUE (HARLOW C., *et al.*: "Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach", *European Law Journal,* vol. 13, issue 4, July 2007, pp. 548-555).
[111] Artículo 84, Reglamento (UE) 2019/1894.
[112] Artículo 85, Reglamento (UE) 2019/1894.

controversia entre los Estados miembros o con la Agencia que no pueda resolverse mediante las negociaciones entre las partes, el TJUE es el competente para resolver el asunto.

Los tribunales del Estado miembro anfitrión son también competentes para juzgar las infracciones penales que cometan los miembros de los equipos desplegados en las operaciones conjuntas, incluido el personal estatutario, y recibirán el mismo trato que los funcionarios nacionales. Del artículo 85 del reglamento se infiere entonces que los tribunales nacionales tienen jurisdicción para juzgar las infracciones penales del personal estatutario de la Agencia que se cometan en operaciones conjuntas dentro de su territorio, pero hay que tener en cuenta que al personal estatutario de Frontex se le aplica el Protocolo 7 sobre los privilegios e inmunidades de la UE[113]. Esto se traduce en que el personal estatutario goza de «inmunidad de jurisdicción respecto a los actos por ellos realizados con carácter oficial».[114] No obstante, el artículo 17 del protocolo también establece que la UE tiene la obligación de suspender la inmunidad en los casos en los que estime que esta suspensión no es contraria a los intereses de la Unión. Como podemos ver, en este sentido el reglamento es confuso.

Autores como Schotel[115] señalan que la norma por defecto de la responsabilidad penal del personal estatutario de Frontex es la inmunidad y que los agentes solo podrán ser juzgados por los tribunales nacionales si la Agencia, o bien la UE, suspende esta inmunidad. Este enfoque lo avala el hecho de que esta es la norma que se aplica en los acuerdos sobre el estatuto de Frontex con terceros países (ver Capítulo IV), en los que se establece la inmunidad penal y civil de los miembros de equipos desplegados en terceros países en la ejecución de funciones oficiales, siendo el director ejecutivo el que tiene la discreción de certificar si se trata de funciones oficiales y siendo posible que se juzgue al agente en un territorio extranjero solo si el Estado miembro le retira la inmunidad[116]. A su vez, Majcher recuerda que según la propia jurisprudencia del TJUE, solo «en ausencia de un mecanismo de revisión alternativo adecuado disponible para el peticionario, los tribunales nacionales deben suspender las inmunidades»[117],

[113] Artículo 96, Reglamento (UE) 2019/1896.
[114] Artículo 11, Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la UE (*DO* C 326 de 26.10.2012)
[115] SCHOTEL: "EU Operational Powers and Legal…", *op. cit*., pp. 634.
[116] AMEYAHID MOHAMED, M., *et al.*: "Cooperation as an Essential Component of European Integrated Border Management (EIBM)", *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 22, nº 2, December 2022, p. 54; LETOURNEUX, L.: "Protecting the Borders from the Outside: An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out", *European Journal of Migration and Law*, vol 24, nº 3, 2022, pp. 344-345; STATEWACH: *Briefing: External action: Frontex operations outside the EU*, 11 March 2021. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/ (consultado el 10 de abril de 2023).
[117] [Traducción del original: in the absence of an adequate alternative review mechanism available to the petitioner, domestic courts should waive the immunities] MAJCHER, I.: "Human Rights violations during EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's shared Responsibility or Complicity?", *Silesian Journal of Legal Studies*, vol 7, 2015, p. 74.

caso que no se aplica a Frontex en la actualidad debido al mecanismo de denuncia puesto en marcha en 2016.

Más allá de la responsabilidad individual de los miembros de los equipos, la Agencia es responsable de cualquier actividad que lleve a cabo según su mandato, incluida la responsabilidad contractual. El TJUE es competente para pronunciarse en virtud de cualquier cláusula arbitral contenida en un contrato firmado por la Agencia, así como también en los litigios que puedan surgir respecto a la indemnización por daños y perjuicios ocasionados por sus servicios o por su personal en el ejercicio de sus funciones, incluidos los relacionados con el ejercicio de sus competencias ejecutivas[118].

Desde 2011, TJUE ha abordado casi una treintena de recursos presentados contra Frontex por diferentes motivos. La mayor parte de ellos son contractuales, relacionados con resolución de contratos de trabajo[119] –obligando en algunos casos a Frontex a readmitir a los trabajadores– o bien por licitaciones[120]. A partir de la *crisis de los refugiados* de 2015, la Agencia ha sido llevada ante la justicia europea por otros motivos más graves, relacionados con la falta de transparencia (acceso a la documentación solicitada)[121] y por los casos de violación de los derechos fundamentales en las operaciones en el Mar Egeo. Concretamente, por negarse a aplicar el artículo 46 del reglamento[122], incumplir sus obligaciones de observar el respeto a los derechos fundamentales en operaciones de retorno[123] y ser autor o responsable subsidiario de la vulneración de los derechos fundamentales de un migrante que fue expulsado de Grecia en una expulsión colectiva que tuvo lugar en abril de 2020[124]. Frontex también tiene un caso

[118] Artículo 97, Reglamento (UE) 2019/1896.
[119] Ver Auto del TFPUE (Presidencia) de 16 de noviembre 2011, Asunto F-61/11 R *Possanzini contra Frontex*; Sentencia del TFPUE (Sala Segunda) de 30 de septiembre de 2013; *Sentencia del TGUE (Sala de Casación) de 10 de octubre de 2017, Asunto* T-686/16 P *Possanzini contra Frontex;* Sentencia del TFPUE (Sala Tercera) de 30 de enero de 2013, Asunto F-87/11, *Wahlström contra Frontex;* Sentencia del TFPUE (Salta Tercera) de 9 de octubre de 2013, Asunto F-116/12 *Wahlström contra Frontex;* Sentencia del TGUE (Sala Novena) de 13 de diciembre de 2018, Asunto T-591/16 *Wahlström contra Frontex;* Sentencia del TFPUE (Sala Segunda) de 12 de junio de 2013, Asunto F-5/12 *Bogusz contra Frontex;* Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 17 de mayo de 2017, Asunto T-583/16 *PG contra Frontex;* Auto del TGUE (Sala Quinta) de 19 de enero de 2021, Asunto T-212/18 *Romanska contra Frontex*; Auto del TJUE (Presidencia) de 31 de enero de 2020, Asunto C-839/19 P *Romanska contra Frontex;* Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 21 de diciembre de 2021, Asunto T-409/20, *KS contra Frontex*; Auto del TGUE (Sala Cuarta) de 15 de marzo de 2023, Asunto T-584/22 *Texeira contra Frontex*; Asunto T-595/22 *Farreira de Macedo Silva contra Frontex* (pendiente de resolver).
[120] Sentencia del TGUE (Sala Quinta) de 12 de julio de 2012, Asunto T-476/07 *Evropaik Dynamik contra Frontex*; Auto del TGUE (Sala Cuarta) de 19 de septiembre de 2016, Asunto T-613/15 *European Dynamics Luxemburgo contra Frontex*; Sentencia del TGUE (Sala Novena ampliada) de 26 de enero de 2022, Asunto T-849/19 *Leonardo SpA contra Frontex.*
[121] Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 27 de noviembre de 2019, Asunto T-31/18 *Izuzquiza y Semsrott contra Frontex;* Asunto T-205/22 *Naass y Sea Watch contra Frontex* (pendiente de resolver).
[122] Auto del TGUE (Sala Novena) de 7 de abril de 2022, Asunto T-282/21 *SS y ST contra Frontex*; Auto del TGUE (Sala Sexta) de 23 de noviembre de 2023, Asunto T-600/22 *ST contra Frontex.*
[123] Sentencia del TGUE de 6 de septiembre de 2023, Asunto T-600/21 *WS y otros contra Frontex.*
[124] Auto del TGUE (Sala Séptima) de 13 de diciembre de 2023, Asunto T-136/22 *Hamoudi contra Frontex*.

abierto ante el TJUE por el acoso laboral a los trabajadores por parte del exdirector ejecutivo Leggeri.[125]

Más allá de la responsabilidad judicial, las actividades de Frontex también podrán ser objeto de investigación por parte del Defensor del Pueblo Europeo[126]. En el transcurso de estas investigaciones se cumplen todas las fases del proceso de rendición de cuentas[127], si bien la fase de las consecuencias se limita a las recomendaciones a través de decisiones no vinculantes pero que tienen una «eficacia basada en la autoridad moral, la coherencia del razonamiento y la capacidad de persuadir a la opinión pública»[128]. En este sentido, el Defensor del Pueblo Europeo ha sido importante en la fiscalización, por iniciativa propia o bien a partir de una reclamación, del cumplimiento por parte de Frontex de los derechos fundamentales y en poner en relieve las carencias al respecto, como la falta, durante muchos años, de un mecanismo de denuncias[129], las mejoras necesarias en la supervisión de las operaciones de retorno[130], y, sobre todo, las deficiencias en materia de transparencia y acceso a los documentos de la Agencia[131].

---

[125] Asunto T-797/22 *TT contra Frontex* (pendiente de resolver).

[126] Artículo 119, Reglamento (UE) 2019/1896. Esta figura establecida por el artículo 228 del TFUE es elegida por el Parlamento Europeo y tiene como misión contribuir a descubrir casos de mala administración dentro de las instituciones y organismos comunitarios, actuando con plena independencia. (Artículo 1, Reglamento (UE, Euratom) 2021/1163 del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2021 por el que se fijan el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo) y por el que se deroga la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom (*DO* L 256 de 16.07.2021)). Las investigaciones que lleva a cabo se inician bien por iniciativa propia o por la reclamación ciudadana (persona física o jurídica) cuyo acceso a este recurso es gratuito y ágil, a diferencia del TJUE. Precisamente este diseño institucional que permite que los procedimientos y criterios de accesibilidad sean más flexibles que los del tribunal europeo es su principal punto fuerte, como destacan Harlow y Rawlings. Para estos autores, «una forma de ver la contribución de los defensores del pueblo a la rendición de cuentas es a través de la lente de la resolución alternativa de disputas (ADR)»[126] que puede promover resultados que beneficien tanto al demandante como a la autoridad pública demandada. [Traducción del original: one way of looking at the contribution of ombudsmen to accountability is through the lens of alternative dispute resolution (ADR)] HARLOW, *et al.*: "Promoting Accountability in …" , *op. cit.,* p. 555.

[127] Artículos 4 a 7, Reglamento (UE, Euratom) 2021/1163.

[128] [Traducción del original: effectiveness based on moral authority, cogency of reasoning and ability to persuade public opinion, rather than power to issue binding decisions] HARLOW, *et al.*: "Promoting Accountability in …" , *op. cit.,* p. 555.

[129] DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*, 14 de noviembre de 2013; EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/5/2020/MHZ on the functioning of the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) complaints mechanism for alleged breaches of fundamental rights and the role of the Fundamental Rights Officer,* 15 June 2021.

[130] DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Decisión en el asunto OI/9/2014/MHZ - Propuestas para mejorar la supervisión de las operaciones de retorno conjuntas de Frontex*, 4 de mayo de 2015; EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/4/2021/MHZ on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities*, 17 January 2021.

[131] EUROPEAN OMBUDSMAN: *Proposal of the European Ombudsman for a solution in case 1616/2016/MDC (Confidential) on the alleged failure by Frontex to make public Serious Incident Reports concerning Frontex or joint operations in Bulgaria*, 17 November 2017; DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Decisión del asunto 1767/2017 / KM sobre cómo manejó Frontex una solicitud de acceso a los documentos relacionados con la Operación conjunta Tritón de control de fronteras*, 31 de octubre de 2017; *Decisión en el asunto 1328/2017/EIS sobre la negativa de Frontex a conceder el acceso a un documento relativo a las embarcaciones utilizadas en las operaciones de control de fronteras Poseidón y Tritón*, 23 de noviembre de 2017; EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in cases 1808/2018/FP and 1817/2018/FP on how Frontex handled a request for access to its operational plans and interpreted Article 10(1) of Regulation 1049/2001*, 7 May 2019; *Decision in case 2139/2019/EWM on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) handled a request for access to documents concerning 'return intervention teams'*, 25 February 2020*; Decision in case 2273/2019/MIG on the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) public register of documents*, 3 February 2021; *Proposal of the European Ombudsman for a solution in case 2273/2019/MIG on the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) public register of documents*, 3 February 2021;

3.2 Controles internos

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas también ha desarrollado toda una serie de mecanismos internos de control a medida que se ha ampliado su mandato y, en gran parte, por la presión del Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo al respecto de la responsabilidad de Frontex en el ámbito de los derechos fundamentales. Buena parte de la literatura académica sobre la Agencia se ha centrado en estudiar[132] el respeto de los derechos fundamentales en las actividades que se llevan a cabo en las fronteras exteriores y a lo largo de esta investigación ya se han citado estudios relevantes al respecto[133]. Sin embargo, no es objeto de esta investigación en específico abordar el tema en profundidad, pero sí creemos importante explicar cuáles son los mecanismos internos que se han desarrollado dentro de Frontex para guiar, controlar y castigar el comportamiento de los agentes desplegados durante las actividades que se llevan a cabo en las fronteras exteriores.

3.2.1 Códigos de conducta

El artículo 81 del mandato establece que la Agencia elaborará y desarrollará un código de conducta que se aplicará a todas las operaciones de control fronterizo que coordine y a todas las personas que participen en estas actividades. En este código de conducta se fijan los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. El reglamento también establece la obligación de elaborar un código de conducta específico para las operaciones de retorno en el que se especificarán procedimientos comunes normalizados para simplificar la organización de las operaciones y las

Decision on the refusal by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) to give public access to documents concerning a search and rescue operation (case 1610/2021/MIG), 31 January 2022.

[132] Ver entre otros: FINK, M.: *Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018; ASS, K.F., *et al.*: "Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life", *The British Journal of Criminology*, nº 55, 2015, pp. 1-18; CERDERBRATT, M.: "Frontex: Human rights responsibilities", *International Journal of Refugee Law,* vol. 25, nº 2, June 2013, pp. 407-434; DEN HEIJER, M., *et al*.: "Where human rights meet administrative law: Essential elements and limits to delegation", *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, pp. 513–533; FISCHER-LESCANO, A., *et al*.: "Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, vol. 21, nº2, 2009, pp. 256–296; MARIN, L.: "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*, vol. 7, nº 4, 2011, pp 468–487; KARAMANIDOU, L., *et al.*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX,* Respond, Paper 2020/59, July 2020.

[133] MORENO-LAX , V.: "The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without- Protection' Paradigm", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 1, 2018, pp. 119-140; PALLISTER-WILKINS, P: "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros", *International Political Sociology*, vol. 9, 2015, pp.53-69; MUNGIANU, R: *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambrigde, Cambridge University Press, 2016.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

intervenciones de retorno y para garantizar que el retorno discurra de forma humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales.

Si bien estos códigos de conducta no tienen fuerza de ley ayudan «a demostrar el compromiso asumido por Frontex de promover y aplicar los más altos estándares profesionales y normas de comportamiento durante las actividades operativas. Tal compromiso se extiende al pleno respeto, defensa y cumplimiento de los derechos fundamentales».[134] Ass y Gundhus sostienen que el código de conducta es uno de los ejemplos de cómo desde la Agencia se ha intensificado el lenguaje humanitario y el enfoque organizacional centrado en los derechos fundamentales. También ejemplifica la tendencia existente en la vigilancia policial y en la gobernanza internacional en la que los derechos fundamentales se han convertido en un riesgo legal y reputacional para la organización que debe ser gestionado elevando «los estándares de profesionalismo policial, incluido un umbral más bajo para reprender la conducta incorrecta de sus funcionarios»[135].

A lo largo de su trayectoria, Frontex ha adoptado tres códigos de conducta. El primero, de 2011[136] y actualizado en 2020 con la puesta en marcha de la GEFC, se aplica a todas las personas que participan en las actividades operativas de la Agencia. Este código establece los principios bajo los que debe actuar el personal operativo de la Agencia[137], las conductas prohibidas[138] y también se disponen normas especiales y principios aplicables a los agentes de la autoridad relacionadas con el uso de la fuerza y las armas que, básicamente, recogen lo que ya estipula el reglamento. Las disposiciones finales del código de conducta para el personal operativo establecen el régimen de sanciones para los agentes que cometan infracciones, que serán adoptadas por el director ejecutivo y que podrá incluir la retirada inmediata de la actividad operativa y la apertura de un procedimiento disciplinario. En los casos de agentes de los Estados miembros, el director ejecutivo informará a la autoridad nacional correspondiente, que es la que deberá adoptar las medidas disciplinarias.

---

[134] [Traducción del original: demonstrate the commitment made by Frontex to promote and enforce the highest professional and behavioural standards during operational activities. Such a commitment extends to fully respecting, upholding and fulfilling fundamental rights]. FRONTEX: *Code of Conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities*, Warsaw, 2020, p. 5.

[135] [Traducción del original: the standards of police professionalism, including a lower threshold for reprimanding incorrect conduct of its officers] ASS, *et al*: "Policing Humanitarian Borderlands…", *op. cit*., p. 14.

[136] Decision of the Executive Director nº 24/2011 of 21 March 2011.

[137] Legalidad; respeto y promoción de los derechos fundamentales y la protección internacional; el desempeño de funciones con eficacia, transparencia y uso responsable de los recursos; la responsabilidad; el conflicto de intereses; la confidencialidad y las normas de comportamiento.

[138] Abuso de autoridad y cargo, discriminación, acoso, consumo de alcohol y estupefacientes, prohibición de uso las servicios sexuales y abuso sexual, corrupción y conducta indebida.

En 2012[139] la Agencia también implantó el Código de conducta para su propio personal estatutario (administrativo), como complemento del primero, siguiendo las directrices de buena gobernanza administrativa recomendadas por el Defensor del Pueblo Europeo y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa del Parlamento Europeo[140]. Es un código que contiene los principios generales del buen comportamiento administrativo que se aplican a todas las relaciones de Frontex y los miembros de su personal con el público[141].

El tercer código de conducta aprobado por la Agencia en 2018 está enfocado en el retorno[142]. En él se establecen los procedimientos estandarizados comunes[143] y los principios a seguir durante todas las operaciones de retorno e intervenciones de retorno coordinados u organizados por Frontex. En este caso, el respeto a los derechos fundamentales (entre ellos, el derecho de asilo y no devolución) es el primer principio básico que según el código de conducta debe regir las operaciones e intervenciones de retorno y, por lo tanto, cualquier actividad de este tipo debe ser suspendida por el director ejecutivo si considera que ha habido violaciones a los derechos fundamentales o a la obligación de protección internacional.

Como se indicó anteriormente, los códigos de conducta no tienen fuerza de ley, por lo que su incumplimiento no genera responsabilidad legal por sí mismo, algo que ha sido puesto en relieve por varias ONG's[144]. Ahora bien, sí incluyen toda una serie de previsiones y prohibiciones que, en caso de no cumplirse, podrían ocasionar daños y perjuicios a terceros por los que los miembros de los equipos y la Agencia serían responsables civil o penalmente, de allí que se citen en algunos procedimientos judiciales las disposiciones de los códigos de conducta infringidas[145]. Más allá de la rendición de cuentas judicial, a nivel interno la Agencia

---

[139] Decision of the Executive Director nº 2012/120. La versión actual data de 2015: FRONTEX: *Frontex Staff Code of Conduct,* Warsaw, 2015.

[140] Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, consultado en https://www.ombudsman.europa.eu/es/publication/es/3510#_ftn1 (consultado por última vez el 12 de abril de 2023).

[141] Especifica las normas sobre cómo el personal de la Agencia atenderá las consultas, las solicitudes de información y las quejas, además de disponer de orientaciones sobre la independencia e imparcialidad, los regalos y la hospitalidad, la confidencialidad y la discreción, sobre las publicaciones, discursos y conferencias, la forma de comunicarse con los medios o en las redes sociales.

[142] Decision of the Executive Director nº R-ED-2018-40.

[143] El código establece que se debe buscar la máxima cooperación con los retornados para evitar al máximo el uso de la fuerza y que se debe proporcionar en todo momento información clara a los afectados, así como informarles de las posibilidades que tienen de presentar una denuncia sobre una supuesta violación de sus derechos fundamentales a través de, por ejemplo, el mecanismo de denuncias de Frontex. Asimismo, se detallan medidas sobre cómo y cuándo usar medidas coercitivas, cómo deben organizarse los retornos y el establecimiento de un sistema de monitoreo para operaciones de devoluciones forzadas que tendrá por objeto recopilar información y denunciar el incumplimiento de los derechos fundamentales y, en su caso, formular recomendaciones para el fortalecimiento de la protección de los retornados.

[144] STATEWATCH, *et al.*: *Reply to the Ombudsman's request for submission – Frontex's fundamental rights strategy*, 27 September 2012, pp. 2-3. Disponible en https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-193-eu-ombs-inquiry-frontex-evidence.pdf (consultado por última vez el 14 de abril de 2023).

[145] Ver Asunto T-600/21 *WS y otros contra Frontex.*

puede abrir una investigación administrativa y un procedimiento disciplinario que podría derivar en la separación del cargo y la reducción de la pensión[146] del agente.

3.2.2 Estrategia de derechos fundamentales

Frontex cuenta desde 2011 con una Estrategia de derechos fundamentales[147] que fue adoptada –al igual que el código de conducta– para responder a las preocupaciones y críticas, sobre todo del Parlamento Europeo, al respeto de los derechos fundamentales durante las intervenciones fronterizas de la Agencia[148].

Esta estrategia fue actualizada en 2021 para reflejar la ampliación del último mandato[149] y está acompañada por un plan de acción. La Estrategia de derechos fundamentales «rige la forma en que la Agencia aplica las normas y principios de los derechos fundamentales en todas sus actividades»[150], desde los análisis de riesgo y evaluaciones de vulnerabilidad, hasta los planes operativos, proyectos pilotos, las operaciones de retorno y la cooperación interagencias y con terceros países.

Esta estrategia también establece la responsabilidad de los participantes en las actividades operativas respecto a los derechos humanos, siendo éste el principal cambio respecto al documento de 2011. En la primera estrategia, la responsabilidad de la aplicación de la ley nacional, internacional y europea, así como el respeto a los derechos fundamentales en las operaciones conjuntas recaía sobre los Estados miembros, en tanto que Frontex solo era responsable de crear las condiciones para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos en las actividades[151]. En la actualidad, en consonancia con la responsabilidad compartida sobre la gestión de las fronteras exteriores y la creación del cuerpo permanente de la GEFC, tanto Frontex como los Estados miembros son responsables de «aplicar proactivamente las salvaguardias de los derechos fundamentales, incluidos los principios de igualdad y no discriminación»[152].

---

[146] Artículo 17, Management Board Decision 26/2018 of 25 October 2018 adopting general implementing provisions on the conduct of administrative inquiries and disciplinary procedures.
[147] Artículo 80, Reglamento (UE) 2019/1896.
[148] CERDERBRATT: "Frontex: Human rights…", *op. cit*., p. 426.
[149] Management Board Decision 12/2021 of 14 February 2021 adopting the Fundamental Rights Strategy.
[150] [Traducción del original: governs the way the agency applies fundamental rights standards and principles in all its activities] FRONTEX: *Management Board adopts the new Frontex Fundamental Rights Strategy*, Press releases, 15 February 2021.
[151] FRONTEX: *Fundamental Rights Strategy endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011*, parr. 13.
[152] [Traducción del original: proactively apply the fundamental rights safeguards, including the principles of equality and non-discrimination] Management Board Decision 12/2021… *op. cit*., pp. 9-10.

La implementación de esta estrategia está recogida en el plan de acción[153] que establece diez objetivos generales y 17 objetivos específicos para salvaguardar y tener en cuenta los derechos fundamentales en todas las actividades de Frontex. Cada uno de estos objetivos tiene componentes y actividades específicos como, por ejemplo, el desarrollo de un mecanismo de prealerta de protección de los derechos fundamentales y la protección de menores.

3.2.3 Foro Consultivo

El Foro Consultivo es un órgano de asistencia puesto en marcha en 2012. Forma parte de la estructura organizativa principal de la Agencia y su misión fundamental es brindar asesoramiento independiente sobre los asuntos relativos a los derechos fundamentales[154]. No tiene competencias para monitorear las actividades de Frontex pero sí es un organismo que complementa las actividades de los que tienen esta competencia de control, como el agente de derechos fundamentales (FRO), haciendo recomendaciones sobre la consolidación y la aplicación de la estrategia de derechos fundamentales, el funcionamiento del mecanismo de denuncia, los códigos de conducta y sobre los programas de formación troncales. Los informes del foro consultivo deben tenerse en cuenta en las relaciones de cooperación con terceros países, así como su opinión debe guiar la elaboración de los formularios de denuncias estandarizados para recabar información sobre la vulneración de derechos fundamentales[155]y en las evaluaciones que sobre el reglamento hace la Comisión[156].

Los miembros[157] de este foro los nombra el Consejo de Administración a propuesta del FRO y previa consulta con el director ejecutivo. Son miembros fijos, por disposición del propio mandato de Frontex, la EASO, la FRA y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Además de estos tres organismos, en la actualidad forman parte del Foro Consultivo otras tres organizaciones internacionales vinculadas a los derechos humanos en el campo de la gestión fronteriza y de las migraciones: el Consejo de Europa, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones

[153] Management Board Decision 61/2021 of 9 November 2021 adopting the Fundamental Rights Action Plan for the implementation of the Fundamental Rights Strategy.
[154] Artículo 108, Reglamento (UE) 2019/1896.
[155] Artículo 111.10, Reglamento (UE) 2019/1896.
[156] Artículo 121.6, Reglamento (UE) 2019/1896.
[157] Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)[158]. Completan este foro ocho organizaciones de la sociedad civil seleccionadas tras una invitación pública en base a varios criterios[159]: la Oficina de Instituciones Europeas de Amnistía Internacional, la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME), la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), el Servicio Jesuita a Refugiados de Europa (JRS), la Plataforma de Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM), la Oficina de la Cruz Roja de la UE (RCEU), Save the Children (SC) y el Consejo de los Colegios de Abogados de Europa (CCBE).[160] Son organizaciones, como destaca Giannetto, con diferentes conocimientos, grupos de intereses y estrategias pero que son similares en cuanto a recursos y alcance, ya que cuentan con recursos financieros sustanciales provenientes de fondos europeos y tienen redes europeas –con oficinas en Bruselas– o mundiales[161].

El mandato del Foro Consultivo es de tres años, con la posibilidad de que se prorrogue hasta la selección de los nuevos integrantes, como es el caso actual, en el que el mandato se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2023, si bien Amnistía Internacional y la CIJ decidieron no extender su membrecía más allá de los tres años oficiales[162].

Para cumplir con su misión, el Foro Consultivo debe tener acceso «efectivo y puntual, a toda la información relacionada con el respeto de los derechos fundamentales». No obstante, estudios sobre el tema han señalado que desde su puesta en marcha la transmisión de información al Foro Consultivo ha sido un área problemática, debido al tipo de información, a la forma en que ésta se pone a disposición[163] y a que no se le incluye en los procesos de toma de decisiones relevantes[164] por lo que en el último año el Consejo de Administración adoptó unas normas al respecto[165]. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Foro

[158] Management Board Decision 4/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.
[159] Las organizaciones de la sociedad civil son elegidas en base a su experiencia comprobada, relevancia, alcance, independencia, reconocimiento, relación con proyectos y acciones comunitarios, incluidas actividades académicas, capacidad de trabajo con múltiples organizaciones y compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. Ver Management Board Decision 26/2019 of 14 October 2019 on the launch of an open call of applications for the new composition of the Consultative Forum and on setting out main composition criteria.
[160] Management Board Decision 49/2021 of 21 September 2021 selecting and inviting the proposed Civil Society Organisation to become a member of the Consultative Forum on Fundamental Rights.
[161] GIANNETTO, L.: "CSOs and EU Border Management: Cooperation or Resistance? The Case of Frontex Consultative Forum", *American Behavioral Scientist*, vol. 64, nº 4, 2020, pp. 508-515.
[162] Management Board Decision 62/2022 of 23 November 2022 renewing the mandate of the Consultative Forum on Fundamental Rights until 31 December 2023.
[163] KARAMANIDOU, *et al.*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency…, op. cit.,* pp. 47- 48.
[164] GKLIATI, M., *et al*.: "Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations", *Utrecht Law Review*, vol. 17, nº 4, 2021, p. 69.
[165] Management Board Decision 43/2022 of 20 July 2022 adopting the rules for the Executive Director and the Management Board to inform the Consultative Forum of the follow-up to its recommendations and to ensure that action is taken with regard to recommendations of the Fundamental Rights Officer.

Consultivo también pueden visitar *in situ* las operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas coordinadas por la Agencia, incluidas las de retorno, pero tienen que contar con la autorización del Estado miembro que, en caso de no estar de acuerdo con la visita, deberá justificarlo por escrito a la Agencia. En estas visitas la delegación mantiene reuniones con las autoridades nacionales, el personal de Frontex y los agentes fronterizos, los monitores de derechos fundamentales y también con organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de familiarizarse con las operaciones, los retos y los riesgos, haciendo observaciones y recomendaciones al respecto de los resultados de las visitas[166].

3.2.4 Agente de derechos fundamentales

El Agente de derechos fundamentales es una figura independiente responsable de velar por el respeto a los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia[167]. El mandato actual de Frontex dota al FRO de una amplia relación de funciones de asesoramiento, supervisión y promoción de los derechos humanos, así como de investigación de las denuncias sobre vulneraciones que se presenten a través del mecanismo de denuncia o del Sistema de Reporte de Incidentes Graves (SIR). También ejerce como secretario del Foro Consultivo y es el encargado de nombrar a los observadores de derecho fundamentales que estarán bajo su mando. Su trabajo no es de naturaleza pública, sin embargo, informa de sus actividades en un informe anual general que sí es público[168] desde 2020.

En el ejercicio de sus funciones, el FRO debe ser independiente y autónomo. Además, debe tener acceso a toda la información relevante y así se ha dispuesto desde su incorporación en el mandato de la Agencia en el año 2011. No obstante, Cerderbratt identificó en el mandato original una serie de debilidades al respecto. Este autor apuntó a la extrema vaguedad del mandato original del FRO[169] y destacó que «el objetivo de independencia no se puede alcanzar si la persona es un miembro del personal ordinario y, por lo tanto, tiene que reportar a su

[166] FRONTEX: *Ninth Annual Report of Frontex Consultive Forum on Fundamental Rights 2021*, October 2022, p. 29.
[167] Artículo 109, Reglamento (UE) 2019/1896.
[168] ARNÁEZ, I.: "Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex", en BLASI CASAGRÁN, C., *et al*. (coord): *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Contrapeso necesario a su autonomía*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 129.
[169] CERDERBRATT: "Frontex: Human rights…", *op. cit*., p. 431

superior jerárquico (director ejecutivo de Frontex) y si no tiene un equipo con el que supervisar las actividades de la Agencia»[170].

Si bien el reglamento de Frontex siempre ha dispuesto que el FRO informa directamente al Consejo de Administración y al Foro Consultivo, lo cierto es que cualquier información sobre una posible vulneración de los derechos fundamentales en el contexto de las actividades de Frontex pasa primero por el director ejecutivo, lo que en la práctica ha restado efectividad a este mecanismo de control interno, tal y como se demostró durante la etapa de Leggeri[171].

Por ello, en la revisión del mandato de 2019 y nuevamente a instancias del Parlamento Europeo[172], se intentó dar solución a estas debilidades o, al menos, a parte de ellas. En primer lugar, en el reglamento actual se detallan todas las tareas del FRO y se le dota de sus propios recursos financieros y humanos. Estos últimos son los observadores de derechos fundamentales[173]. La misión principal de estos observadores es evaluar permanentemente el cumplimiento de los derechos fundamentales en las actividades operativas (participando en la preparación de los planes operativos y desplegándose sobre el terreno, entre otras medidas), prestar asesoramiento y asistencia y contribuir a la promoción de los derechos fundamentales como parte de la gestión europea integrada de las fronteras. Además, actúan como supervisores de retorno forzoso. El mandato establece que serán mínimo 40 los observadores que estarán bajo el mando del FRO, pero durante los dos primeros años tras la entrada en vigor del reglamento no se pudieron completar todas las vacantes[174]. Solo a finales de 2022 la Agencia finalizó la incorporación de 46 observadores de derechos humanos que son parte del personal estatutario de la Agencia.

El nuevo mandato también establece la forma de selección del FRO, que será nombrado por el Consejo de Administración entre tres candidatos, que son seleccionados entre todas las solicitudes presentadas durante la publicación de la vacante. Es un proceso de selección de dos fases: una de preselección en la que un comité elegido evalúa las solicitudes y otra de selección en la que otro comité realiza las entrevistas. Los integrantes de estos comités son seleccionados

[170] [Traducción del original: The objective of independence cannot be reached if the person is an ordinary staff member and, therefore, has to report to his or her line manager (Frontex's Executive Director) and if he or she does not have a team with which to monitor the Agency's activities] *Ibídem*, p. 429.
[171] Ver CHRISTIDES, G., *et al*.: "Scandals Plunge Europe's Border Agency into Turmoil", *Der Spiegel*, 5 February 2021; OLAF: *Olaf Investigation of European Border and Coast… op. cit.,* p. 39-70.
[172] ARNÁEZ: "Mecanismos para el control de los derechos…", *op. cit*., p. 131.
[173] Artículo 110, Reglamento (UE) 2019/1896.
[174] FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2020*, Warsaw, June 2021, p. 17; FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2021,* Warsaw*,* June 2022, p. 39.

por el Consejo de Administración, pero no son públicos y únicamente se dan a conocer en la Agencia y a los candidatos invitados[175].

Asimismo, siguiendo las disposiciones del reglamento, el Consejo de Administración adoptó en 2021 una decisión con reglas especiales para garantizar la independencia del FRO y de los miembros de su equipo. En esta decisión se establecen las condiciones de acceso a la información y a las zonas operativas, la gestión de sus propios recursos financieros y humanos, los deberes y el sistema de rendición de cuentas.

En lo que respecta al acceso a la información, al FRO se le proporcionan los documentos que se consideren relevantes para ejercer sus funciones e, incluso, hay información específica que le puede ser denegada. Aunque no de forma explícita, la decisión deja entrever que esta relevancia la decide el director ejecutivo o el personal de la Agencia que son los que deben justificar su denegación, al igual que son estos los que deciden denegar el acceso a la zona de operaciones si la presencia del FRO y su equipo es «manifiestamente incompatible con las prioridades operativas».[176] Así las cosas, siguen existiendo brechas que menguan la efectividad del trabajo del FRO dentro de Frontex ya que su independencia se podría ver obstaculizada por otras áreas dentro de la Agencia, especialmente la dirección ejecutiva.

3.2.5 Sistema de Reporte de Incidentes Graves

El Sistema de Reporte de Incidentes Graves (SIR)[177] es un mecanismo interno que sirve para que el personal desplegado por la Agencia denuncie cualquier suceso grave causado por la acción o la omisión de una persona, o por la fuerza de la naturaleza, que implique directa o indirectamente a miembros de Frontex y que conlleve una posible violación del derecho internacional o de la UE. En particular se denuncian violaciones relacionadas con los derechos fundamentales y las obligaciones de protección internacional (categoría 1), una posible infracción de los Códigos de conducta (categoría 2) que tenga implicaciones negativas graves, reales o potenciales en las tareas o actividades de Frontex o bien un impacto potencial grave sobre la vida y la salud de los miembros de equipo (categoría 3).

[175] Management Board Decision 35/2020 of 10 November 2020 approving the publication of the Vacancy Notice "Fundamental Rights Officer".
[176] [Traducción del original: manifestly incompatible with operational priorities] Artículo 4.2, Management Board Decision 35/2020.
[177] Decision of the Executive Director nº R-ED-2021-51 Standard Operating Procedure (SOP) – Serious Incident Reporting of 19 April 2021.

El objetivo de este sistema, que fue reformado en 2021, es informar lo antes posible al director ejecutivo, al FRO, al Consejo de Administración, los Estados miembros y los terceros países (en caso de que sea necesario) de cualquier incidente grave que ocurra durante las operaciones coordinadas por Frontex. Básicamente se trata de «mejorar el conocimiento de la situación, aumentar las capacidades de reacción de Frontex y garantizar un seguimiento inmediato de todas las categorías de SIR. A través del procedimiento SIR, se aclaran las condiciones y los hechos relacionados con un evento y Frontex toma medidas para responder al incidente y sus posibles efectos»[178].

En este sentido, todos los participantes en las actividades operativas de la Agencia tienen la obligación de informar de cualquier incidente grave del que tengan conocimiento, sean testigos, participen o tengan motivos para creer que el incidente tuvo lugar[179].

Dependiendo del tipo de categoría de incidente de que se trate, el encargado de procesar la denuncia será diferente. En los casos de derechos fundamentales se encarga de todo el procedimiento el FRO. En los incidentes relacionados con el código de conducta o el impacto sobre las actividades de la Agencia y su personal participan el Centro de Situación de Frontex (CSF), los responsables de los despliegues del cuerpo permanente, de la unidad de recursos humanos y la unidad que organiza la actividad. Además, en los procedimientos del SIR también toman parte el agente de coordinación de Frontex que ejerce como punto de contacto principal, y la dirección ejecutiva que es la encargada de informar sobre los incidentes al Consejo de Administración.

Hasta la reforma que tuvo lugar en 2021 uno de los puntos débiles del SIR fue, precisamente, la categorización del incidente, lo que jugó en detrimento de su eficacia como «mecanismo clave para denunciar las violaciones de los derechos fundamentales que ocurren durante operaciones y monitorear el progreso de las investigaciones relacionadas por parte de las autoridades nacionales»[180].

---

[178] [Traducción del original: enhancing situational awareness, increasing Frontex reaction capabilities and ensuring immediate follow-up to all categories of SIRs. Through the SIR procedure, the conditions and the facts regarding an event are clarified and measures are undertaken by Frontex to respond to the incident and its possible effects] *Ibídem*, p. 4.

[179] En los SIR se debe describir el incidente, su ubicación, hora y actores involucrados, los medios utilizados para llevar a cabo la acción, la fuente de información, las acciones tomadas por el personal de Frontex y las autoridades del Estado de origen, y las posibles consecuencias y efectos del evento. Estos incidentes se informan por distintos medios: teléfono, email o bien directamente a través del JORA (*Join Operations Reporting Application*). JORA es un sistema de información centralizado utilizado y gestionado por Frontex donde los oficiales de la Agencia y los guardias fronterizos de los Estados miembros y terceros países participantes registran y validan los incidentes en las operaciones conjuntas. Para saber más, ver: TAZZIOLI, M.: "Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora", *Security Dialogue*, vol. 49, nº 4, 2018, pp. 277-279.

[180][Traducción del original: key mechanism for reporting fundamental rights violations occurring during operations and monitoring the progress of related investigations by national authorities] KARAMANIDOU, *et al*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency…, op. cit.,* p. 33.

La investigación llevada a cabo por la OLAF evidenció estos problemas con el SIR. Las denuncias en las que había evidencias de violaciones de derechos humanos eran categorizadas por el CSF, de acuerdo con las indicaciones de la dirección ejecutiva, como un incidente con un alto interés público o político[181], impidiendo de esta manera el acceso del FRO al procedimiento, o bien no eran registradas[182]. Esto último fue el segundo punto débil del sistema, ya que una gran cantidad de incidentes no se denunciaban y, por lo tanto, no se investigaban. Al respecto, resultan interesantes las conclusiones de la investigación de campo realizada por Karamanidou y Kasparek que pusieron en relieve el escaso número de SIR registrados entre 2017 y 2019 (seis)[183] relativos a incidentes relacionados con los derechos fundamentales frente los graves incidentes documentados por ONG y medios de comunicación en Evros (Grecia) que se cifran en más de 150. Para estos autores, «la insuficiencia del mecanismo SIR es parte integrante del régimen defectuoso de rendición de cuentas»[184], en el que no se «supervisa la violación de los derechos fundamentales en las fronteras de la UE de manera eficaz, ni responsabiliza a los actores involucrados por sus acciones»[185].

Con la reforma del sistema puesta en marcha en 2021 hay una tendencia creciente en relación a los casos de vulneración de los derechos fundamentales denunciados a través del mecanismo interno. En los primeros meses del nuevo sistema se presentaron 62 SIR para ser investigados por el FRO, el 78% de ellas son expulsiones colectivas[186]. Ahora, el punto débil del sistema no está en la facilidad para que se tramiten estas denuncias contra los derechos fundamentales, sino en su investigación y seguimiento debido, básicamente, a los obstáculos que ponen las autoridades nacionales.

Según el último informe del FRO, en más de la mitad de las denuncias presentadas en 2021 «la información recibida proporcionada por las autoridades nacionales es insuficiente para corroborar o refutar los supuestos escenarios y necesita más y un mejor seguimiento por parte

---

[181] En el primer SIR aprobado en 2014 (Executive Director decision 2014/55 on 31 July 2014) bajo el que tuvieron lugar los incidentes investigados por la OLAF se establecía como categoría 1 las situaciones de alta relevancia política y/u operativa especialmente con el potencial de afectar la gestión de fronteras de la UE de uno o más Estados miembros o Países Asociados Schengen, incluidas las situaciones de crisis. Sin embargo, tras la investigación de la OLAF se aprobó un nuevo procedimiento del SIR en las que se establecieron solo las tres categorías señaladas más arriba.

[182] OLAF: *Olaf Investigation of European Border and Coast…, op. cit.,* p. 17-39.

[183] Pueden ser consultados en https://www.asktheeu.org/en/request/sirs#incoming-19354 (consultado el 13 de abril de 2023).

[184][Traducción del original: The insufficiency of the SIR-mechanism is part and parcel of the flawed accountability regime] KARAMANIDOU, L., *et al.*: *What is Frontex doing about illegal pushbacks in Evros?*, 1 August 2020. Disponible en https://respondmigration.com/blog-1/what-is-frontex-doing-about-illegal-pushbacks-in-evros (Consultado el 13 de abril de 2023).

[185] [Traducción del original: monitors fundamental rights violation at the borders of the EU in an effective manner, nor does it hold any actors involved accountable for their actions] *Ídem.*

[186] FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2021…, op. cit.,* pp. 22-23.

de las autoridades nacionales para poder analizar y eventualmente cerrar los casos denunciados»[187]. El FRO pone en evidencia que por parte de los Estados miembros no hay interés en investigar los SIR relacionados con los derechos fundamentales e, incluso, «en algunos casos, las autoridades nacionales afirman que no hay motivos para llevar a cabo ningún otro procedimiento de investigación, incluso en los casos en los que, en opinión del FRO, existen indicios basados en la investigación preliminar de que los incidentes denunciados podrían implicar graves violaciones del derecho internacional y de la UE»[188].

3.2.6 Mecanismo de denuncia

El mecanismo de denuncia previsto en el artículo 111 del mandato es un mecanismo administrativo que tiene por objeto controlar y garantizar el respeto a los derechos fundamentales en todas las actividades de Frontex[189]. A diferencia del resto de los instrumentos de control interno que se introdujeron y de desarrollaron a partir de 2011, la implantación del mecanismo de denuncia no llegó hasta 2016. Hasta ese momento la Agencia argumentaba que «los incidentes concretos que son objeto de reclamación son, en última instancia, responsabilidad del Estado miembro en cuyo territorio se produjeron»[190] pese a las reiteradas recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo que consideraba una «deficiencia grave»[191] que Frontex no contara con un mecanismo de reclamación interno y no «asuma la responsabilidad de las acciones que lleva a cabo el personal que se encuentra a su cargo»[192].

Con la refundación de la Agencia y la disposición de responsabilidad compartida se creó el mecanismo de denuncia. Con él cualquier persona directamente afectada por las acciones u omisiones del personal que participe en las actividades coordinadas por Frontex que considere que debido a estas acciones u omisiones se han violado sus derechos fundamentales, puede presentar una denuncia por escrito ante la Agencia, así como cualquier parte que represente a dicha persona o que actúe en interés público.

---

[187] [Traducción del original: the received information provided by the national authorities is insufficient to corroborate or refute the alleged scenarios and needs more, and better follow up by the national authorities to be able to analyse and eventually close reported cases] *Ibídem*, p. 22

[188] [Traducción del original: in some cases, the national authorities state that there are no grounds for conducting any further investigative procedure even in cases where, in FRO's view, there are indications based on preliminary fact-finding, that reported incidents could entail serious violations of EU and international law] *Ídem*.

[189] Artículo 1, Management Board Decision 19/2022 of 16 March 2022 adopting the Agency's rules on the complaints mechanism.

[190] DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Informe especial OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex…*, *op. cit*., p. 2.

[191] *Ídem.*

[192] *Ídem.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

El mecanismo de denuncia se divide en tres fases: la revisión de la renuncia y evaluación de la admisibilidad; la tramitación por parte del FRO de las reclamaciones admisibles relativas al personal de la Agencia y, por último, las acciones que toman el director ejecutivo o el Estado miembro sobre el origen de estas denuncias admitidas[193]. En la primera fase todas las denuncias son registradas por el FRO y son trasmitidas al Estado miembro anfitrión o de origen para facilitar el inicio inmediato de los procedimientos administrativos y penales en los Estados miembros, bien contra los denunciados o bien contra los denunciantes, si fuera el caso, por difamación.

Con carácter general, según el mandato de Frontex, solo las denuncias que estén fundamentadas y que se refieran a violaciones concretas de los derechos fundamentales serán admitidas. No obstante, las normas de funcionamiento del mecanismo de denuncia establecen otros criterios[194] para que el FRO pueda decidir sobre su admisibilidad[195].

Con respecto a la fase de la tramitación de las denuncias admitidas, en el caso de violaciones a los derechos fundamentales que ocurran en el marco de las actividades de la Agencia en terceros países, el FRO solo tendrá competencia sobre las denuncias o la parte de ellas que afecten al personal de Frontex y no sobre aquellas reclamaciones relativas al personal o autoridades del tercer país, que será el que deberá tratar la denuncia de acuerdo a la legislación nacional[196]. En aquellas que le competen, el agente de derechos fundamentales deberá, en primer lugar, informar al director ejecutivo sobre la misma y evaluar, en el caso de las que afecten al personal de la Agencia, las quejas con el fin de recomendar medidas de seguimiento, incluidas medidas disciplinarias y el inicio de procedimientos civiles o penales[197].

---

[193] Artículo 4, Management Board Decision 19/2022.

[194] Artículo 5, Management Board Decision 19/2022.

[195] En primer lugar, serán admitidas las reclamaciones cuando el denunciante alegue que se han vulnerado sus derechos fundamentales por la acción u omisión del personal implicado en las actividades de la Agencia. En segundo lugar, cuando la información presentada por la denuncia permita al FRO determinar, con una probabilidad razonable, que las acciones u omisiones denunciadas tuvieron lugar y que éstas podrían implicar violaciones concretas a los derechos fundamentales. No se admitirán aquellas quejas que se refieran a las relaciones de trabajo entre la Agencia y su personal, ni aquellas que sean manifiestamente repetitivas, frívolas o maliciosas. La admisibilidad de la denuncia también está condicionada por un criterio temporal, ya que solo se podrá utilizar este mecanismo durante un año desde que se cometió la presunta violación de los derechos fundamentales, desde que el denunciante fue informado o tuvo conocimiento de la vulneración o si el denunciante no se vio impedido por ninguna causa para presentar la queja. Además, el mecanismo no tiene carácter retroactivo, ya que solo se podrán presentar las denuncias por hechos ocurridos desde el 6 de octubre de 2016, es decir, desde que entró en vigor el mandato de la Agencia que incluyó el mecanismo de denuncia. Para que sean admisibles, las quejas tampoco pueden ser anónimas y deben contener el nombre y los detalles de contacto del denunciante y en los casos en los que exista riesgo de represalia, el FRO mantendrá la confidencialidad de los datos del denunciante hasta que este riesgo haya disminuido y, como máximo, un año tras la presentación de la queja.

[196] Artículo 9, Management Board Decision 19/2022.

[197] Artículo 5, Management Board Decision 19/2022.

En la investigación, el FRO comprobará en la medida de lo posible la veracidad de los hechos denunciados en colaboración con otras entidades de la Agencia y para ello podrá basarse en la información proporcionada por los observadores o requerir más información a los denunciantes o a terceras partes. Tras establecer los hechos, el agente realizará un análisis jurídico de las violaciones concretos comprobadas basándose en el derecho comunitario e internacional y preparará un informe que remitirá al director ejecutivo con la relación de los hechos, las violaciones específicas contra los derechos fundamentales y con las recomendaciones de seguimiento.

El FRO no tiene capacidad de sanción, solo puede hacer recomendaciones sobre las medidas a tomar por parte del director ejecutivo[198] (para el personal estatutario) y los Estados miembros, que deberán asegurar un seguimiento adecuado incluyendo las medidas disciplinarias y el inicio de procedimientos civiles o penales, informando de ello al agente de derechos fundamentales. En caso de que los Estados miembros no informen sobre las medidas de seguimiento o que el reporte sea inadecuado, el FRO informará de ello al director ejecutivo y al Consejo de Administración y pasará a la Agencia la responsabilidad de hacer el seguimiento de estos casos[199].

Más allá de las recomendaciones de seguimiento del FRO al director ejecutivo y a los Estados miembros, cuando se produzcan daños por la vulneración de derechos fundamentales causados por los miembros de los equipos que operan en el Estado miembro de acogida, se aplicarán las disposiciones sobre responsabilidad civil y la responsabilidad de la Agencia previstas en el propio mandato. Además, en las decisiones adoptadas por el director ejecutivo o por el Estado miembro de origen en relación con una reclamación admisible, deberán incluirse las posibilidades de recurso previstas en la legislación de la UE o en la nacional disponibles para impugnar la decisión[200].

Hay que tener en cuenta que, si bien el agente de derechos fundamentales no tiene competencia para iniciar una investigación por su cuenta, el mecanismo incluye dos herramientas que sirven para este propósito[201]. Una es la «Expresión de preocupación»,[202] mediante la cual el FRO puede tratar correspondencia recibida que no sea una queja o denuncias inadmisibles que planteen cuestiones relevantes para el cumplimiento de los derechos

[198] Artículo 10, Management Board Decision 19/2022.
[199] Artículo 8, Management Board Decision 19/2022.
[200] Artículo 15, Management Board Decision 19/2022.
[201] EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/5/2020/MHZ…*, *op. cit*., p. 5.
[202] Artículo 13, Management Board Decision 19/2022.

fundamentales en las actividades de la Agencia. En estos casos, debe dirigirse al director ejecutivo o al Consejo de Administración con una recomendación para el seguimiento adecuado. La otra herramienta es la existencia del «riesgo inminente»[203] de daño irreparable para el denunciante o para la Agencia, por lo que el FRO puede dirigirse al director ejecutivo recomendando las acciones a tomar.

Desde la puesta en marcha del mecanismo de denuncia numerosos autores e incluso el Defensor del Pueblo Europeo se han centrado en analizar su funcionamiento y, sobre todo, sus debilidades. El Defensor del Pueblo hizo hincapié en el escaso número de denuncias que fueron presentadas en los primeros cinco años de funcionamiento del mecanismo y en el aún más bajo número de quejas que fueron admitidas[204], casi todas contra personal de los Estados miembros. Esto se debe, en su opinión, a varios factores: la falta de conocimiento del mecanismo por parte de los posibles denunciantes; el temor a las repercusiones negativas por el hecho de que las denuncias no pueden ser anónimas; las situaciones estresantes en las que se encuentran los posibles denunciantes y la falta de compromiso activo por parte de los miembros de equipos de Frontex de recoger y transmitir las quejas al FRO[205].

Por su parte, los autores que han analizado el mecanismo coinciden en señalar varias carencias, destacando entre todas la independencia y transparencia del mecanismo. Señalan que el seguimiento y las sanciones por violaciones a los derechos fundamentales quedan en manos del director ejecutivo y de los Estados miembros[206], algo que, al igual que en el caso del SIR, ha jugado en detrimento de la eficacia del sistema ante la falta de cooperación por parte de las autoridades nacionales[207].

*****

En sus casi veinte años de funcionamiento, Frontex ha pasado de ser una agencia de coordinación a convertirse en una verdadera agencia operativa, la primera del ELSJ que tiene

[203] Artículo 11, Management Board Decision 19/2022.
[204] Entre octubre de 2016 y finales de 2021 fueron presentadas 99 denuncias, de las que solo una tercera parte fue admitida. Ver FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2020…*, *op. cit*., pp. 13 y 19-24; FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2021…, op. cit.,* pp. 26-27.
[205] EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/5/2020/MHZ…*, *op. cit*., p. 5.
[206] Ver, entre otros, CARRERA, S., *et al.: Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe, Effective remedies for victims of human rights violations?,* Brussels, CEPS, 2018, pp. 24-27; GKLIATI, M., *et al.: Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, Refugee Law Initiative Working Paper 30, June 2017, pp. 5-6; FERNÁNDEZ-ROJO, D.: "The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2016, pp. 232-234; KARAMANIDOU, *et al.*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency…, op. cit.,* p. 37.
[207] EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/5/2020/MHZ…*, *op. cit*., p. 5.

genuinas competencias ejecutivas. Esta transición ha sido gradual y ha estado impulsada por la propia dinámica de institucionalización de la política fronteriza por dos razones fundamentales. En primer lugar, la gradual ampliación de competencias ha estado motivada por las inversiones y la implicación de los Estados miembros y las instituciones comunitarias en garantizar la subsistencia del Espacio Schengen y la seguridad interna, generando, de esta forma, lo que los teóricos de la gobernanza supranacional llaman *rutas de dependencia.*

Estas *rutas de dependencia* que vinculan la viabilidad de la libre circulación de personas al control de las fronteras exteriores de la UE se producen por lo que los neofuncionalistas definen como efecto inducido (*spillover*) funcional lo que lleva a que se den más pasos en el camino hacia la supranacionalización ante coyunturas críticas que afectan a la seguridad de las fronteras, como las crisis migratorias. En segundo lugar, tal y como se ha comprobado en este capítulo, a medida que la gestión fronteriza se ha institucionalizado, los organismos comunitarios –la Comisión y el Parlamento Europeo– han ido ganando peso en la definición de las políticas y en el control de la Agencia (*spillover* institucional), promoviendo de esta manera la ampliación continua de las competencias supranacionales frente a las gubernamentales en su propio favor.

Esto proceso propio de la gobernanza supranacional es evidente en el caso de la atribución de competencias ejecutivas a Frontex. Si bien es cierto que los miembros de equipos desplegados por la Agencia siempre han tenido estos poderes ejecutivos para actuar sobre el terreno –lo que es lógico debido a las funciones que cumplen– hasta 2019 estos equipos estaban compuestos en exclusiva por personal de los Estados miembros. En base a esto, entendemos que el mandato no confería a los agentes competencias ejecutivas, que ya tenían en sus respectivos países, sino que expandía el ámbito de actuación territorial en las que los guardias fronterizos nacionales podrían llevar a cabo las mismas bajo el paraguas de Frontex.

No obstante, con la creación del cuerpo permanente a partir del año 2019 hay un punto de inflexión en el sistema de competencias de la Agencia, el más importante en las últimas dos décadas. Ahora estas competencias ejecutivas dejan de estar en exclusiva en manos de los Estados miembros y pasan también a Frontex y, por tanto, a la UE. Esto supone un avance sin precedente en el proceso de integración de la gestión fronteriza europea y del ELSJ.

Ahora bien, en la práctica, este avance en el camino hacia la supranacionalización no debe entenderse como un cheque en blanco para que la Frontex pueda actuar en las fronteras exteriores y proteger el Espacio Schengen con discrecionalidad, porque existen dos limitaciones

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

fundamentales propias de la fase de gobernanza *transgubernamental* en la que se encuentra la política fronteriza. La primera son, precisamente, los Estados miembros.

Como vimos en este capítulo, pese a tener competencias ejecutivas equiparables a las de las autoridades nacionales, la actuación del cuerpo permanente sigue estando controlada por los Estados miembros y en esto no ha variado en el mandato de la Agencia en los últimos veinte años. Así, el ejercicio de poderes operativos en las fronteras exteriores precisa de la autorización previa de los Estados miembros que acogen las operaciones conjuntas y de la presencia de las autoridades nacionales, sobre todo aquellas competencias de carácter coercitivo.

Los Estados miembros funcionan, así, como el muro de contención a la completa supranacionalización que supondría que Frontex y la UE tengan competencias ejecutivas en las fronteras exteriores y, lo cierto, es no podría ser de otra manera ya que cualquier disposición contraria vulneraría el Derecho de la Unión y las competencias exclusivas que los Estados miembros tienen sobre el orden público y la seguridad nacional. En este sentido, la atribución de competencias ejecutivas al personal estatutario incluida en el reglamento de 2019 agota el margen de ampliación del mandato de la Agencia en este sentido y cualquier paso a mayores en este camino no se podría dar sin una revisión de los Tratados.

Pese a la ampliación de sus funciones y a la atribución de las competencias ejecutivas, la discrecionalidad de actuación de la Agencia está limitada, en segundo lugar, por la propia doctrina de no delegación del TJUE y por el régimen de control y rendición de cuentas establecido en el mandato. Como órgano con personalidad jurídica propia y que goza de cierta autonomía, Frontex es responsable de sus actuaciones ante los Estados miembros representados en el Consejo de Administración, ante las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo y Consejo) y también ante el TJUE, frente a los que rinde cuentas gerenciales, políticas, financieras y jurídicas, en algunos casos con mayor eficacia que otros.

Dentro del amplio régimen de rendición de cuentas de la Agencia destacan el Parlamento Europeo y el TJUE. La Eurocámara no solo es fundamental en el control *ex ante* a la hora de aprobar el mandato y en la elección del director ejecutivo, sino que ha funcionado como el verdadero órgano de fiscalización política de Frontex, especialmente en la última década. A través del Comité LIBE (con el Grupo de Trabajo de Control de Frontex) y de la Comisión de Control Presupuestario, el Parlamento Europeo ha utilizado todas las herramientas de información y de debate a su disposición y no ha dudado en usar su competencia exclusiva para aprobar anualmente la gestión para presionar cambios en la Agencia, especialmente en lo

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

relativo al respeto de los derechos fundamentales. En general, el escrutinio que realiza el Parlamento Europeo de Frontex es muy intenso y eficiente, pero su capacidad para imponer consecuencias y de aumentar su influencia sobre la Agencia a través del proceso de aprobación de la gestión está limitada por otras instituciones comunitarias como el Consejo, que representa los intereses de los Estados miembros.

El TJUE y los tribunales nacionales, por su parte, juegan un papel fundamental en dirimir la responsabilidad civil y penal de la Agencia por sus actividades. La rendición de cuentas judicial es clave para asegurar la legalidad de la actuación de las agencias y el daño que sus actos pueda provocar sobre terceros. Una de sus principales fortalezas es, precisamente, que esta fiscalización tiene consecuencias reales, como la anulación o alteraciones de las decisiones o el pago de daños y perjuicios, algo que falta en el resto de los foros ante los que Frontex es responsable.

La rendición ante el TJUE es clave cuando fallan los mecanismos internos de control que tiene la propia Agencia, sobre todo respecto a los derechos fundamentales, como el SIR o el mecanismo de denuncia, que hasta el momento no han destacado por su efectividad y que tal y como están diseñados puede que no lo hagan.

Más allá de estas limitaciones y controles, lo cierto es que en la actualidad las competencias de Frontex exceden, con mucho, la idea inicial con la que fue creada. Esta evolución de sus funciones forma parte de la propia dinámica interna de institucionalización que se ha llevado a cabo en la política fronteriza en las últimas dos décadas. Para llegar a este punto han tenido que sucederse varias crisis migratorias en las fronteras cada una de las cuales ha tenido como respuesta política la reforma y ampliación del mandato para llenar las lagunas existentes y para dotar a la Agencia de cada vez más tareas y funciones. En la actualidad, estas competencias ya no se limitan a la inicial coordinación de las actuaciones de los Estados miembros y al análisis de riesgo, sino que se extienden a seis ámbitos, desde la inteligencia y la supervisión. pasando por las actividades operativas, incluidas las de búsqueda y salvamento en el mar, hasta la gestión de la migración y el retorno. La manera en la que la Agencia cumple con cada una de estas funciones será abordada en el siguiente capítulo.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CAPÍTULO IV. FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

El funcionamiento operativo es el principal valor que aporta la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) al proceso europeo de supranacionalización de la gestión fronteriza y en su apoyo a los Estados miembros. Con este propósito se creó en el año 2004 y las diversas ampliaciones de sus competencias, estructura y capacidades que se han examinado exhaustivamente en los capítulos anteriores han tenido como finalidad principal reforzar el papel y la autonomía operativa de la Agencia para convertirla en la más importante del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ).

Tal y como hemos establecido en el capítulo anterior, estas tareas operativas van en la actualidad mucho más allá de la coordinación de las operaciones conjuntas de vigilancia fronteriza por las que se ha caracterizado la Agencia. En realidad, engloban todo el ciclo de gestión fronteriza a través de cuatro ámbitos competenciales principales: la inteligencia y supervisión, la cooperación con terceros países y otras agencias, las operaciones conjuntas y el retorno. Este capítulo se centra en analizar cada uno de estos cuatro ámbitos de funcionamiento operativo.

Las funciones de inteligencia y supervisión tienen una importancia fundamental para la Agencia ya que son la base sobre la que se sustentan el resto de las actividades que se llevan a cabo en las fronteras exteriores. Por esta razón, se tratan en detalle en el primer apartado, desglosándolas en tres tareas básicas: la vigilancia fronteriza e intercambio de información (Eurosur), el análisis de riesgo y la evaluación de vulnerabilidad. El objetivo es conocer cómo funcionan, los sistemas, redes y estructuras desarrolladas, las adaptaciones que han tenido que realizar las autoridades nacionales al respecto y la importancia que han tenido para posicionar a Frontex en el centro del proceso de la toma las decisiones políticas con respecto de la gestión fronteriza y migratoria.

A su vez, las competencias operativas asignadas a la Agencia, especialmente en los últimos mandatos, han precisado y propiciado el establecimiento de una red de cooperación con terceros países y con otras agencias comunitarias. A través de esta cooperación, Frontex ha extendido

USC SANTIAGO DE COMPOSTELA

su influencia y capacidad de actuación en toda la vecindad y se ha convertido en un actor fundamental en la lucha contra los delitos transfronterizos y en las funciones de guardacostas. ¿Cómo se lleva a cabo esta cooperación? ¿Cuáles son los instrumentos utilizados y su alcance? ¿Cuáles son las zonas geográficas y las agencias prioritarias para esta cooperación? Estas son algunas de las cuestiones que se abordan en el segundo apartado.

A raíz de esta cooperación se han implantado en los últimos años nuevos conceptos operativos bajo los que se agrupan actualmente las operaciones conjuntas que realiza la Agencia, que se examinan en el tercer apartado. Las operaciones conjuntan siguen siendo la parte sustancial del funcionamiento operativo de Frontex y a las que se dedica la mayor parte del presupuesto cada año, pero, más allá de la tradicional enumeración y descripción de cada una de las operaciones conjuntas en las que se ha enfocado la mayor parte de los estudios sobre la Agencia, esta investigación tiene como propósito dar una visión más global de las mismas.

En este sentido, en este capítulo se examinan estos nuevos conceptos y los tipos de actividades operativas que engloban, así como su organización y puesta en marcha. Además, se aborda cómo han cambiado, reforzado o flexibilizado la capacidad de acción de Frontex en las fronteras exteriores, concretamente en lo referente a la gestión de los flujos migratorios, las situaciones de emergencia, la seguridad y la guardia costera. Esto servirá como base para analizar en el próximo y último capítulo la descripción de las actividades operativas de Frontex en las fronteras marítimas exteriores de la UE en España.

La última fase operativa del ciclo de gestión fronteriza que realiza la Agencia es la del retorno de migrantes irregulares. El apartado final de este capítulo se dedica a analizar la evolución del papel de Frontex en la asistencia técnica y operativa a los Estados miembros en el ámbito de las deportaciones, exponiendo la estructura organizativa que Frontex ha desarrollado al respecto, el tipo y cantidad de operaciones de retorno y los principales Estados miembros que utilizan esta asistencia.

1. INTELIGENCIA Y SUPERVISIÓN

Aunque no con este nombre, el mandato de Frontex recoge toda una serie de funciones que en esta investigación se clasifican como tareas de inteligencia y que componen una parte central de la razón de ser de la Agencia. Cuando nos referimos a inteligencia hablamos de la recopilación, el análisis y la difusión de información que ayuda a las instituciones europeas y a

USC DE COMPOSTELA

los Estados miembros a tomar decisiones basadas en el mayor conocimiento y certeza sobre las amenazas y vulnerabilidades a las que se enfrentan[1].

Concretamente, en el ámbito de la gestión fronteriza, la inteligencia se entiende como «cualquier información, recibida o generada, relativa a alguno de los componentes del riesgo, es decir, una amenaza, vulnerabilidad o impacto»[2] que esté relacionada con la seguridad en las fronteras, como las actividades ilegales o cruces fronterizos no autorizados. Esta información se recopila, analiza y distribuye siguiendo un proceso estándar llamado *Ciclo de inteligencia* que Gill y Phythian definen como un «modelo lineal que presenta el proceso de inteligencia como una sucesión de cuatro o cinco etapas que envuelven la planificación y dirección, recopilación, análisis, producción y difusión»[3].

La premisa básica es que «la explotación sistemática de la información conduce a productos efectivos que permiten a los tomadores de decisiones abordar el riesgo»[4]. En el caso de Frontex, el ciclo de inteligencia está compuesto por ocho fases: definición del riesgo, recopilación, evaluación, cotejo de los datos, análisis e interpretación, elaboración de informes, difusión, revisión y actualización[5].

En el actual mandato de Frontex[6] existen tres funciones básicas (que engloban otras funciones más concretas) que en esta investigación se consideran labores de inteligencia y que se complementan entre sí: la vigilancia e intercambio de información, el análisis de riesgo y la evaluación de la vulnerabilidad. Estas tareas ya no solo están enfocadas en el control migratorio, sino en definir y anticipar cualquier amenaza relacionada con la seguridad interior de la Unión.

---

[1] En los Estudios de Inteligencia no hay una definición concreta sobre inteligencia. Sin embargo, los múltiples conceptos coinciden en que es una herramienta que se utiliza para producir conocimiento a través de diferentes actividades y fuentes, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones. Para saber más al respecto, ver SCOTT, L., *et al*: "Journeys in Shadows", en SCOTT, L., *et al.* (eds*): Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, London, Routledge, 2004, p. 2; WARNER, M.: "Intelligence as risk shifting", en GILL, P., *et al.* (eds): *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, London, Routledge, 2009, pp. 16-20.

[2] FRONTEX: *Modelo común integrado de análisis de riesgos,* Versión 2.0, 2013*,* p. 15.

[3] [Traducción del original: linear model which presents the intelligence process as occurring in four or five sequential stages involving planning and direction, collection, processing, analysis and production and ending in dissemination] Los autores sostienen, no obstante, que la complejidad del entorno actual hace que este modelo haya sido superado y proponen un nuevo modelo, no lineal, sino en red, en el que las diversas fases pueden llevarse a cabo paralelamente gracias a los avances tecnológicos y en el que las partes que intervienen en el proceso interactúan constantemente y forman parte de un entorno que influye en el proceso. (GILL, P., *et al*: "From Intelligence Cycle to web of intelligence: complexity and the conceptualisation of intelligence", en PHYTHIAN, M. (eds): *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 35 y 46 a 48). Al respecto de los modelos alternativos para el ciclo de inteligencia consultar también RICHARD, J.: "Pedalling hard: further questions about the Intelligence Cycle in the contemporary era", en PHYTHIAN, M. (eds): *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 55-85.

[4] [Traducción del original: that the systematic exploitation of information leads to effective products which enable decision-makers to address risk.] FRONTEX: *Common Integrated Risk Analysis Model*, December 2021, p. 13.

[5] *Ídem*. Para un análisis de estas fases del ciclo de inteligencia ver: ARBIDĀNE, I., *et al*.: "Intelligence Cycle as part of effective Risk Analysis under Integrated Border Management", *Border Security and Management*, vol. 3, nº 8, 2020, pp. 27-34.

[6] Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (*DO* L 295 de 14.11.2019).

1.1 Vigilancia fronteriza e intercambio de información: Eurosur

La primera función de inteligencia que realiza la Agencia es la de recopilación de información mediante la vigilancia fronteriza. El Código de Fronteras Schengen (CFS) define la vigilancia fronteriza como aquella que se realiza entre los pasos fronterizos y en estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos con el fin de impedir que las personas se sustraigan de las inspecciones fronterizas[7]. La vigilancia fronteriza cumple con dos objetivos que suponen dos actividades administrativas distintas[8]: por un lado, impedir los cruces no autorizados de las fronteras y luchar contra la delincuencia transfronteriza (detección) y, por otro, adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente[9] (corrección).

La vigilancia fronteriza a nivel comunitario tiene además una dimensión marítima que está regulada por el Reglamento 656/2014[10] y que trasciende el objetivo de detección, englobando medidas positivas como la interceptación de embarcaciones sospechosas y disposiciones sobre cómo abordar las situaciones de búsqueda y salvamento. De esta manera, se da un enfoque humanitario que le otorga legitimidad al despliegue de operaciones y tecnologías de vigilancia a lo largo de la frontera exterior[11].

Sin embargo, la vigilancia es mucho más que sus objetivos prácticos. Desde el punto de vista de la inteligencia, supone «el escrutinio a través del uso de medios técnicos para extraer o crear datos personales, ya sea de individuos o de contextos»[12]. En otras palabras, es un proceso que implica «recopilar información sobre un objeto, sus propiedades y su comportamiento dentro de un área designada»[13]. A nivel europeo, este proceso se lleva a cabo en tres niveles:

---

[7] Artículo 2.12, Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (*DO* L 77 de 23.3.2016).

[8] ACOSTA PENCO, T.: *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba, 2020, p. 178.

[9] Artículo 13, Reglamento (UE) 2016/399.

[10] Reglamento (UE) nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 189 de 27.6.2014).

[11] JUMBERT, M.G.: "Control or rescue at sea? Aims and limits of border surveillance technologies in the Mediterranean Sea", *Disasters, vol.* 42, nº 4, 2018, p. 675.

[12] [Traducción del original: scrutiny through the use of technical means to extract or create personal data, whether from individuals or contexts.] MARX, G.T.: "Some Concepts that may be Useful in Understanding the Myriad Forms and Contexts of Surveillance", en SCOTT, L., *et al.* (eds*): Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, London, Routledge, 2004, pp. 80-81.

[13] [Traductor del original: collecting information about an object, its properties and behavior within a designated area] BOSILCA, R.L.: "The Use of Satellite Technologies for Maritime Surveillance: An Overview of EU Initiatives", *Incas Bulletin*, vol. 8, issue 1, 2016, pp. 156.

táctico, operativo y estratégico[14] y en cada uno de ellos se aplican diferentes plataformas y medios técnicos.

A través de la puesta en marcha de las operaciones conjuntas, Frontex brinda apoyo en la vigilancia operativa a los Estados miembros, pero su papel más importante es a nivel estratégico, «proporcionando una conciencia situacional cercana a la real siempre que sea necesario»[15]. Esta vigilancia estratégica la realiza a través del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur)[16], un gran sistema de inteligencia fronteriza a través del cual se recopila y difunde la información fronteriza y prefronteriza obtenida mediante múltiples fuentes y herramientas de vigilancia, tanto por parte de los Estados miembros como por la Agencia.

Más que un sistema de vigilancia al uso, Eurosur es un «sistema de sistemas» que integra a todos los sistemas de vigilancia nacionales en un marco integrado de intercambio de información[17], cuya puesta en marcha se concretó tras más de diez años de negociaciones[18] en 2013 con la aprobación del Reglamento (UE) nº 1052/2013[19], siendo incorporado en 2019 al propio mandato de la Agencia.

---

[14] EUROPEAN COMMISSION: *Application of surveillance tools to Border Surveillance "Concept of Operations"*, BS-CONOPS, Brussels, July 2011, p. 7.

[15] [Traducción del original: providing close-to-real situational awareness whenever needed.] *Ídem*.

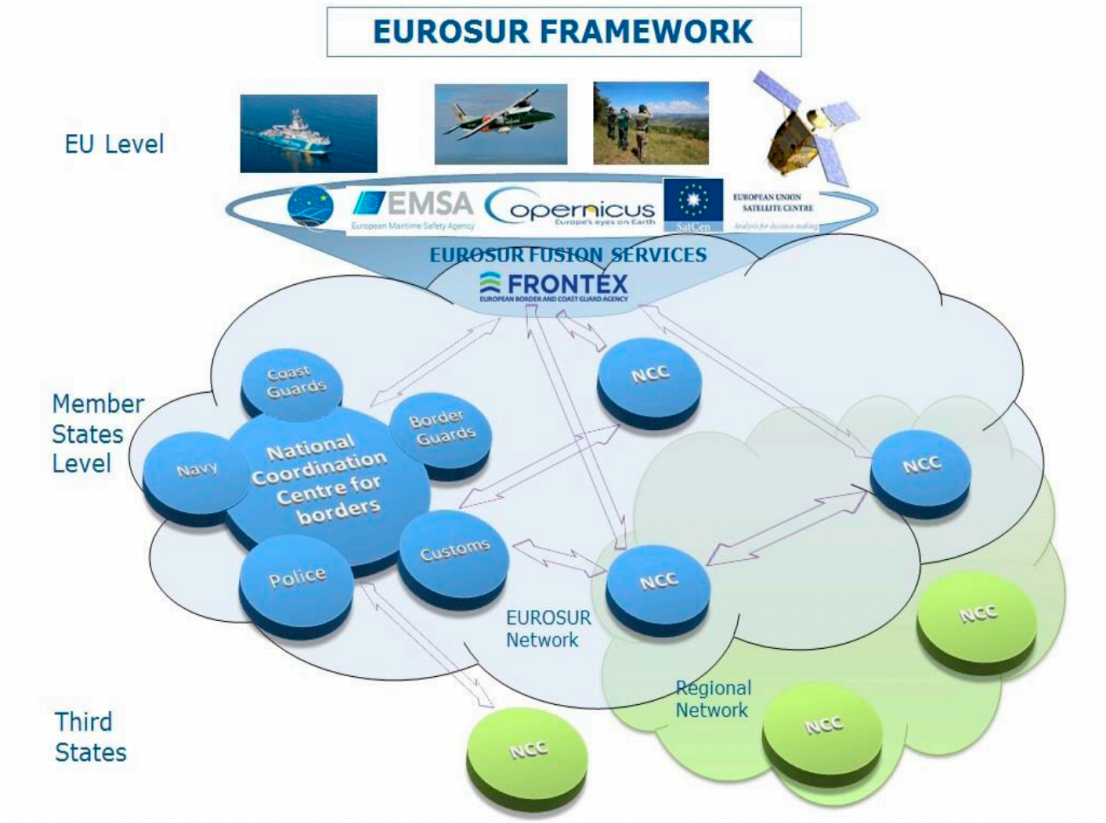
[16] La puesta en marcha de un sistema de vigilancia en las fronteras exteriores de la UE empezó a debatirse a principios de la década del 2000 para detectar y controlar buques sospechosos en la frontera marítima sur y la llegada de migrantes irregulares por el mar a Italia, España y Francia (JEANDESBOZ, J.: "European border policing: EUROSUR, knowledge, calculation", *Global Crime*, vol. 18, nº 3, 2017, p. 274). Si bien en un primer momento fue propuesto como una réplica del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) español (COUNCIL OF THE EU: *Feasibility Study on the Control of the European Union's Maritime Borders – Final Report*, Doc 11490/1/03, Brussels, 2003, p. 66), la posibilidad de desplegar una estructura como el SIVE pero a nivel europeo en las fronteras nacionales era inviable en ese momento, por lo que unos años más tarde la Comisión optó por el ya habitual camino seguido en ámbitos que tocan competencias soberanas y propuso integrar los sistemas nacionales de vigilancia en un «sistema de sistemas» que «se establecería sin afectar a los respectivos ámbitos de jurisdicción de los Estados miembros ni sustituir a los sistemas existentes» [Traducción del original: would be set up without affecting the respective areas of jurisdiction of Member States nor replace any existing systems] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, COM (2008) 68 final, Brussels, 13 February 2008, p. 4). En base a la opción tomada por la Comisión, Duez y Bellanova señalan que «Eurosur puede entenderse como una serie de soluciones técnicas para acortar los esfuerzos jurídicos o administrativos de armonización/sustitución, rediciendo así la aparición de cuestiones políticas en su propia implementación» [Traducción del original: EUROSUR can also be understood as a series of technical fixes to shortcut juridical or administrative efforts of harmonization/substitution, thus reducing the emergence of political issues in its own implementation] BELLANOVA, R., *et al*.: "The Making (Sense) of EUROSUR: How to Control the Sea Borders?", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, p. 30.

[17] Artículo 18, Reglamento (UE) 2019/1896.

[18] Para saber más sobre el recorrido y las fases de implementación de Eurosur, ver: RIJPMA, J., *et al*.: "EUROSUR: saving lives or building borders?", *European Security,* vol. 24, nº 3, 2015, pp. 454-466 y ELLEBRECHT, S.: *Mediated Bordering: Eurosur, the Refugee Boat, and the Construction of an External EU Border*, Verlag, Transcript, 2020, pp. 121-181.

[19] Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) (*DO* L 295 de 6.11.2013).

FIGURA IV-1: MARCO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DE EUROSUR



Fuente: FRONTEX: *European Border Surveillance framework- Eurosur*, Eastern Partnership Panel on Migration, Mobility and Integrated Border Management, Odessa, 27 September 2018, p. 13.

Eurosur se nutre de la información que recopilan los Centros Nacionales de Coordinación (CNC)[20] y Frontex (figura IV-1). Se utiliza «para realizar inspecciones fronterizas en los pasos fronterizos autorizados y para la vigilancia de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas, incluido el seguimiento, detección, identificación, rastreo, prevención e interceptación del cruce no autorizado de las fronteras, con el fin de detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y de contribuir a garantizar la protección y el salvamento de las vidas de los migrantes»[21]. Estos tres grandes objetivos políticos se traducen en dos tipos de actuación medibles[22]: lograr un conocimiento de la situación y una capacidad de reacción adecuados en las fronteras exteriores.

[20] Según el artículo 21 del Reglamento (UE) 2019/1896, el CNC actúa como el centro neurálgico de toda la información sobre la vigilancia fronteriza a nivel nacional y como punto de contacto principal y de intercambio de información con la Agencia.
[21] Artículo 19, Reglamento (UE) 2019/1896.
[22] BELLANOVA, *et al*.: "The Making (Sense) of EUROSUR…", *op. cit*., p. 29.

1.1.1 Conocimiento de la situación

Para generar este conocimiento[23] de lo que pasa en las fronteras y en la zona prefronteriza, los CNC –creados a raíz de la puesta en marcha del sistema[24]– y Frontex comparten información a través de este marco integrado y de la red de intercambio establecida por la Agencia[25] que se visualiza mediante un nuevo lenguaje audiovisual: los mapas de situación nacionales[26], europeo y específicos[27].

Los mapas de situación[28] que se elaboran de acuerdo al Ciclo de Inteligencia y estándares fijados por la Comisión[29], recogen información organizada en tres niveles: los hechos, la información operativa sobre los despliegues y análisis sobre los riesgos y la situación de las fronteras exteriores[30].

El establecimiento de los CNC y de los mapas de situación nacionales son un reflejo de cómo la implantación del modelo organizativo de Eurosur ha transformado «la forma en que se organizan y funcionan las autoridades nacionales de guardias de fronteras»[31]. Esto es un nuevo ejemplo de cómo las estructuras institucionales supranacionales van reconfigurando progresivamente las relaciones y ámbitos de actuación con las que fueron concebidas, tal y como postula la gobernanza supranacional[32]. No obstante, a nivel de conocimiento de lo que ocurre en las fronteras nacionales, estos mapas estatales no aportan información adicional a los

---

[23] El conocimiento de la situación es definido en el artículo 2.7 del Reglamento 2019/1896 como la «capacidad de controlar, detectar, identificar, rastrear y entender las actividades transfronterizas ilegales con el fin de encontrar argumentos razonados para las medidas de respuesta, sobre la base de la combinación de información nueva con los conocimientos existentes, y con el fin de dotarse de mejores medios para reducir las muertes de inmigrantes en las fronteras exteriores o en sus proximidades».

[24] JEANDESBOZ: "European border policing: EUROSUR…", *op. cit*., p. 273.

[25] Artículos 11 a 17, Reglamento (UE) 2019/1986.

[26] Artículo 25 del Reglamento (UE) 2019/1986. El mapa de situación nacional es responsabilidad de cada Estado miembro. Recoge información aportada por todas las autoridades naciones con competencias fronterizas recogida a través del sistema nacional de vigilancia, los sensores fijos y móviles, las patrullas fronterizas, los centros de coordinación local o regional, funcionarios de enlace de inmigración y otros centros operativos e inspecciones fronterizas. También de Frontex, CNC de otros Estados miembros, autoridades de terceros países, sistemas de notificación de buques, otras organizaciones europeas e internacionales.

[27] Artículo 27, Reglamento (UE) 2019/1986.

[28] Un mapa de situación es «una agregación de datos e información georreferenciados en tiempo cuasirreal recibidos de diferentes autoridades, sensores, plataformas y otras fuentes, que sea transmitida a través de canales seguros de comunicación e información y pueda procesarse y mostrarse de forma selectiva y compartirse con otras autoridades pertinentes para lograr un conocimiento de la situación y apoyar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores o en sus proximidades y en la zona prefronteriza». Artículo 2.10, Reglamento (UE) 2019/1986.

[29] Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión de 9 de abril de 2021 relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) (*DO* L 124 de 12.4.2021).

[30] Artículo 24, Reglamento (UE) 2019/1986.

[31] [Traducción del original: the way in which national borderguards authorities are organized and operate] RIJPMA, *et al*.: "EUROSUR: saving lives…", *op. cit*., p. 468. Ver también DIJSTEBLOEM, H., *et. al*.: "Surveillance at sea: The transactional politics of border control in the Aegean", *Security Dialogue*, vol. 48, nº3, 2017, p. 230.

[32] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*"*, en SANDHOLTZ, W., *et al*. (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 17.

USC SANTIAGO DE COMPOSTELA

Estados miembros que ya tienen muy controlada la situación de sus fronteras y sus activos a través de sus propios sistemas de vigilancia[33]. El valor añadido de Eurosur está, entonces, en el mapa de situación europeo y en los servicios de fusión que ofrece, ambos responsabilidad de Frontex.

El mapa de situación europeo tiene como finalidad proporcionar a los Estados miembros y a la Comisión información sobre las fronteras exteriores, la zona prefronteriza y los movimientos migratorios secundarios. Este mapa registra los hechos notificados por los CNC y los funcionarios de enlace[34], además de la información que recoge la propia Agencia, las delegaciones y las misiones de la Unión en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y otras organizaciones comunitarias e internacionales[35].

Con carácter general, los Estados miembros no notifican en Eurosur todos los hechos que se registran en sus mapas nacionales[36] e, incluso, los CNC pueden restringir el acceso a la información relativa a la seguridad nacional, incluidos los medios militares. Así, el mapa de situación europeo registra solo los hechos que tienen repercusiones en las fronteras exteriores. En concreto, los que precisan de una reacción oportuna; cuando su impacto en las fronteras exteriores sea elevado o muy elevado; o cuando se trate de hechos, sospechas o tentativas referentes a cruces de fronteras no autorizados, trata de seres humanos, tráfico de mercancías (que pasen de unos determinados umbrales), fraude documental, otras formas de delincuencia transfronteriza, buques y vuelos externos de interés y búsqueda y salvamento[37].

El mapa de situación europeo también recoge los incidentes que se hayan producido en las zonas donde se realizan las operaciones conjuntas o las intervenciones rápidas coordinadas por la Agencia o en un punto crítico, así como la información de la zona prefronteriza[38]. Respecto a la información operativa, el mapa contiene información sobre todas las operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia y sobre los medios propios desplegados cuyo acceso podrá tener un carácter restringido.

Uno de los mayores valores del mapa de situación europeo es que proporciona a los Estados miembros una visión comunitaria real de la frontera, haciendo ver que los eventos locales son

[33] ELLEBRECHT: *Mediated Bordering: Eurosur…, op. cit.,* p. 117.
[34] Artículo 31, Reglamento (UE) 2019/1986.
[35] Artículo 26, Reglamento (UE) 2019/1986.
[36] La posibilidad de poder controlar la información que se comparte fue fundamental para que los Estados miembros aceptaran la puesta en marcha del sistema. ELLEBRECHT: *Mediated Bordering: Eurosur…, op. cit.,* pp. 105-107.
[37] Artículos 7 a 9 y Anexo II, Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581.
[38] «Zona geográfica más allá de las fronteras exteriores, relevante para la gestión de las fronteras exteriores mediante análisis de riesgos y conocimiento de la situación». Artículo 2.13, Reglamento (UE) 2019/1896.

parte de un panorama más amplio[39]. Según Ellebrecht, «los procesos instituidos por Eurosur contribuyen significativamente a la formación, aceptación y validez de una frontera exterior de la UE»[40]. El nuevo lenguaje visual que representa el mapa de situación permite que la frontera exterior «sea vista naturalmente como una entidad supranacional»[41], no por el hecho de demarcar un espacio cartográfico, sino «visualizando y georreferenciando los análisis de riesgo, los informes de incidentes y la atribución de niveles de impacto»[42].

El otro importante valor añadido que ofrece Eurosur a través de Frontex son los llamados Servicios de Fusión (SFE)[43]. Con estos, Frontex proporciona a los CNC, a la Comisión y a sus departamentos internos información sobre las fronteras exteriores y la zona prefronteriza. Ésta se obtiene mediante diversas herramientas tecnológicas como satélites, drones, sensores de tierra o sistemas de información de buques, cooperando para ello con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), el Centro de Satélites (SatCen) y la Agencia Espacial Europea (ESA)[44].

El SFE ofrece, en la práctica, una serie de servicios personalizados que «se entregan a las autoridades de los Estados miembros de la UE y otros socios a través de diferentes canales de comunicación, incluida la red Eurosur. Estos servicios se definen en función de las necesidades de los usuarios en los Estados miembros y Frontex, y contribuyen a lograr los objetivos estratégicos y operativos de la vigilancia de fronteras»[45]. El SFE ofrece, por ejemplo, imágenes y datos satelitales para la detección de embarcaciones y objetos en el mar o datos ópticos de

[39] ELLEBRECHT: *Mediated Bordering: Eurosur…, op. cit.*, p. 104.
[40] [Traducción del original: the processes instituted by EUROSUR rather contributes significantly to the formation, acceptance and validity of an external EU border while] *Ibídem*, p. 184.
[41] [Traducción del original: o be naturally 'seen' as a supranational entity.] *Ibídem*, p. 185.
[42] [Traducción del original: by visualizing and geo-referencing risk analyses, incident reports and the attribution of impact levels] *Ibídem*, p. 186.
[43] Artículo 28, Reglamento (UE) 2019/1896.
[44] BOSILCA: "The Use of Satellite Technologies…", *op. cit*., p. 158.
[45] [Traducción del original: delivered to EU Member States authorities and other partners via different communication channels, including the Eurosur network. These services are defined based on user needs in Member States and Frontex, and contribute to achieving the strategic and operational objectives of border surveillance] MALINOWSKI, P.: "Application of Modern Technology for Migration Management", *European Law Enforcement Research Bulletin*, Special Conference Edition, nº 4, 2019, p. 31.

tierra que se recogen en el marco del programa *Copernicus*[46], de cuyo componente de vigilancia fronteriza se encarga Frontex desde finales de 2015[47].

El SFE también incorporó en 2017 la vigilancia aérea multifuncional. Es un servicio de datos en tiempo real que utiliza tecnología de vigilancia aérea, tanto tripulada como no tripulada[48], especialmente en el ámbito marítimo para detectar pequeñas embarcaciones que escapan a los radares y satélites[49], pero que también ha resultado muy efectivo en las fronteras terrestres[50].

1.1.2 Capacidad de reacción

La segunda actuación medible de la vigilancia de fronteras que se lleva a cabo a través de Eurosur es la capacidad de reacción[51]. Para conseguirlo, se han llevado a cabo tres acciones dentro del mandato de Eurosur: dividir la frontera exterior en secciones[52], atribuir niveles de impacto[53] y fijar protocolos de actuación en base al nivel de impacto registrado[54].

---

[46] *Copernicus* es un sistema de observación terrestre que recopila información a través de satélites de observación de la tierra, estaciones terrestres, sensores aéreos y marítimos y de otro tipo para generar información geoespacial integrada. Ofrece servicios de vigilancia marítima tanto dentro como fuera de la UE bajo los auspicios de la AESM y los satélites *Copernicus Sentinel 1* (monitoreo costero, vigilancia del área de interés marítima (AoI); detección de buques, seguimiento e informes de buques; detección de anomalías de buques). También provee servicios de vigilancia terrestre con imágenes y datos ópticos actualizados de la zona prefronteriza (identificadas en los análisis de riesgo como posibles zonas de salida y tránsito para la migración ilegal y delincuencia transfronteriza) con servicios de monitoreo previo a la frontera; mapeo de referencia; información ambiental; monitoreo multisensor; monitoreo previo a la frontera de área grande; reconocimiento de observación de la Tierra (EO) y vigilancia de delitos transfronterizos. Ver BOSILCA: "The Use of Satellite Technologies…", *op. cit*., pp. 158-159; FRANKOWSKI, P., *et al*.: "Patrolling Power Europe: The Role of Satellite Observation in EU Border Management", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, pp. 65-80; "Eyes on the EU's External Borders: How Frontex Supports Copernicus In Protecting EU Citizens", *Copernicus Observer*, 21 June 2019. Disponible en https://www.copernicus.eu/en/observer-copernicus-eyes-on-EU-external-borders (consultado el 5 de mayo de 2023); "Copernicus Security Services, Border Surveillance Component", Fact Sheet on Copernicus In Situ Data Requirements. Disponible en https://insitu.copernicus.eu/FactSheets/CSS_Border_Surveillance/ (consultado el 5 de mayo de 2023).

[47] FRONTEX: *Frontex to implement border surveillance services as part of Copernicus*, Press Release, 17 December 2015. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-implement-border-surveillance-services-as-part-of-copernicus-Z1r4A0 (consultado el 5 de mayo de 2023).

[48] MALINOWSKI: "Application of Modern Technology…", *op. cit*., p. 31.

[49] Al respecto, ver CSERNATONI, R.: "Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management", *European Security*, vol 27, nº2, 2018, pp. 175-200; KLEIN, N.: "Maritime autonomous vehicles and international laws on boat migration: Lessons from the use of drones in the Mediterranean", *Marine Policy*, vol. 127, 2021, article 104447; NOVOTNÝ, V.: "Surveillance Aircraft and the Borders of Schengen", *European View*, vol. 19, Issue 1, April 2020, pp. 27-35; LOUKINAS, P.: "Drones for Border Surveillance: Multipurpose Use, Uncertainty and Challenges at EU Borders", *Geopolitics*, vol 27, nº 1, 2022, pp. 89-112.

[50] FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018*, Varsovia, 12 de junio de 2019, p. 49.

[51] El artículo 2.8 del Reglamento (UE) 2019/1896 define la capacidad de reacción como la «capacidad de llevar a cabo acciones dirigidas a combatir las actividades transfronterizas ilegales en las fronteras exteriores, o en sus proximidades, incluidos el tiempo y los medios requeridos para reaccionar adecuadamente».

[52] Artículo 30, Reglamento (UE) 2019/1896.

[53] Artículo 34, Reglamento (UE) 2019/1896.

[54] BELLANOVA, *et al*.: "The Making (Sense) of EUROSUR…", *op. cit*., p. 33.

La finalidad de estas actuaciones es superar la concepción administrativa lineal de la frontera y establecer un enfoque dinámico a través de la diferenciación y la priorización, construyendo de esta manera no una vigilancia fronteriza al uso, en plena línea, sino espacios de control[55], especialmente en las fronteras marítimas. Explica Jeandesboz que de esta forma Eurosur redefine los componentes espaciales y temporales de la vigilancia fronteriza en la UE, extendiéndola más allá de la línea fronteriza comunitaria hasta espacios que superan la soberanía territorial con el objetivo de anticiparse y de actuar lo más rápido posible en cualquier punto de la frontera que se considere un riesgo[56].

Los cuatro niveles de impacto en las secciones de las fronteras exteriores (bajo, medio, alto y crítico) se refieren a la seguridad de la sección fronteriza evaluada en base a los análisis de riesgo y su vulnerabilidad respecto a los cruces ilegales y a la delincuencia transfronteriza. Estos niveles de impacto los atribuye la Agencia de mutuo acuerdo con el Estado miembro interesado. Esto supone que, si en base a la importancia del impacto de los incidentes relacionados con la migración irregular y la delincuencia transfronteriza, Frontex decide atribuir un determinado nivel de impacto a la sección de la frontera, no podrá hacerlo si el Estado miembro no está de acuerdo con ello.

Es por ello que Tazzioli destaca que la atribución del impacto en las secciones de la frontera exterior «es el resultado de una batalla entre los Estados miembros y la UE»[57], en la que hay, por un lado, una evaluación política compleja en la que influyen factores como la posición geográfica de los Estados miembros y su experiencia en la gestión migratoria y, por el otro, los intereses nacionales. Cuanto mayor sea el nivel de impacto, más apoyo financiero recibirá el Estado miembro en cuestión para hacer frente a las amenazas en su frontera exterior, de allí que la tendencia de las autoridades nacionales sea atribuir el mayor impacto posible a los hechos que suceden en sus fronteras para tener más financiación[58].

En este sentido, esta autora apunta: «La evaluación realizada sobre cómo colorear una determinada frontera depende de la elaboración de eventos pasados almacenados en Eurosur, combinado con un enfoque preventivo que, a partir de los datos recopilados, prevé futuros

[55] *Ibídem*, pp. 34 y 40.
[56] JEANDESBOZ, J.: "Beyond the Tartar steppe: EUROSUR and the ethics of European border control practices", en BURGESS, J.P., *et al*. (eds): *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, Brussel, VUBPRESS, 2011, pp. 120 y 122-124.
[57] [Traduccion del original: it is the result of a battle between member-states and the EU] TAZZIOLI, M.: "Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora", *Security Dialogue*, vol. 94, nº 4, 2018, p. 279.
[58] *Ibídem*, pp. 279-280. Ver también ELLEBRECHT: *Mediated Bordering: Eurosur…, op. cit.,* p. 104.

escenarios de riesgo migratorio. Por lo tanto, el 'impacto fronterizo' supera con mucho la línea fronteriza: se refiere a la gobernabilidad de los eventos migratorios»[59].

En base a los niveles de impacto se han establecido determinados protocolos de actuación[60]. En los niveles bajo y medio las medidas a tomar –control periódico de las secciones fronterizas y medidas de apoyo coordinadas desde el CNC– quedan en manos de los Estados miembros. Cuando se atribuye un impacto alto, los Estados miembros deberán tomar medidas de control reforzados, incluida la posibilidad de solicitar el apoyo de la Agencia mediante operaciones conjuntas o acciones fronterizas rápidas. En los casos de impacto crítico, entran en juego directamente la Agencia y la Comisión, que podrá emitir una recomendación al respecto respaldada por Frontex, a la que deberá responder el Estado miembro afectado.

1.2 Análisis de riesgo

La realización de análisis de riesgo[61] es la primera y más importante función de inteligencia que se le asignó a Frontex desde su puesta en marcha. Consiste en la evaluación de los tres componentes del riesgo[62]: las amenazas (presión o fuerzas), las vulnerabilidades (capacidad) y el impacto (efecto)[63]. En el contexto de actuación de Frontex podemos definir el análisis de riesgo como el proceso de identificación de la magnitud y de la probabilidad de las amenazas que afectan o puedan afectar a la gestión de las fronteras exteriores, así como la evaluación de la capacidad del sistema para mitigar estas amenazas y las consecuencias que estas podrían tener sobre la seguridad interna y la seguridad fronteriza europea.

La lógica detrás de la evaluación del riesgo –que es inherente al enfoque de la gestión integrada[64]– está en la anticipación y en la planificación de cómo se gestionará el mismo para

[59] [Traducción del original: The evaluation made about how to colour a certain frontier depends on the elaboration of past events stored in Eurosur, combined with a preemptive approach that, starting from the data collected, envisages future scenarios of migratory risk. Hence, the 'border impact' exceeds by far the border line: it concerns the governability of the migratory events] TAZZIOLI: "Spy, track and archive…", *op. cit*., p. 280.
[60] Artículo 35, Reglamento (UE) 2019/1896.
[61] Artículo 29, Reglamento (UE) 2018/1896.
[62] El riesgo se define como «la magnitud y probabilidad de una amenaza que pueda afectar a la gestión de las fronteras exteriores, dadas las medidas vigentes en las fronteras y dentro de la UE, que repercutirá en la seguridad interior de la UE, o en el funcionamiento o la seguridad de la fronteras exteriores, o que tendrá consecuencias humanitarias» [Traduccion del original: the magnitude and likelihood of a threat that may affect the management of the external borders, given the measures in place at the borders and within the EU, which will impact on the EU's internal security, or the functioning or security of the external borders, or which will have humanitarian consequences] FRONTEX: *Common Integrated Risk…, op. cit.,* p.6.
[63] *Ídem.*
[64] Ver BIGO, D.: "The (in)securitization practices of the three universes of EU border control", *Security Dialogue*, vol. 45, nº 3, 2014, pp. 213-216.

que tenga el menor impacto posible[65], priorizando las intervenciones que exceden el nivel de riesgo aceptable[66]. Por este motivo, el análisis de riesgo es el «punto de partida de todas las actividades de Frontex, desde la toma de decisiones estratégicas de alto nivel hasta la planificación e implementación de las actividades operativas»[67] y, por lo tanto, constituye la base para la identificación de las prioridades y la elaboración de los programas de trabajo anuales[68].

El análisis de riesgo de Frontex se basa, principalmente, en la información que proveen los Estados miembros. En concreto, las estadísticas mensuales nacionales sobre detecciones de cruces fronterizos ilegales, las denegaciones de entrada, las detecciones de estancia ilegal, de facilitadores, de documentos fraudulentos, las decisiones de retorno, los retornos efectivos y datos de los flujos de pasajeros[69]. También se utiliza el mapa de situación de Eurosur y la información que obtiene la Agencia con sus propios medios: por un lado, las entrevistas que realizan a los migrantes que son interceptados en las actividades operativas[70] y, por otro, la red de funcionarios de enlace que Frontex ha desplegado en los Estados miembros y terceros países[71].

El análisis de riesgo se basa en un modelo común que aplican la Agencia y los Estados miembros, el CIRAM (*Common Integrated Risk Analysi Model*). Se trata de un marco analítico que empezó a desarrollarse tras la comunitarización del Acervo Schengen en el marco del Comité Estratégico para Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA+) del Consejo en 2002[72] y pasó a ser competencia de Frontex tras su creación. El CIRAM ofrece a la Agencia, a los Estados

---

[65] NEAL, A.: "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nº 2, 2009, p. 349; BIGO, D.: "Frontier controls in the European Union: Who is in control?", en BIGO, D. *et al*. (eds): *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Abingdon, Ashgate, 2005, p. 89.

[66] FJØRTOFT, T.N.: "More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis", *Regulation & Governance*, vol. 16, 2022, p. 560.

[67] [Traducción del original: is the starting point for all Frontex activities, from high level strategic decision-making to planning and implementation of operational activities] FRONTEX: *Risk analysis.* Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/ (consultado el 12 de mayo de 2023).

[68] PEERS, S., *et al.* (eds): *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Leiden, Nijhoff, 2012, p. 144.

[69] FRONTEX: *Risk analysis 2021*, Warsaw, April 2021, p. 11.

[70] Para realizar estas entrevistas Frontex ha desarrollado un sistema de recopilación de datos personales (*Personal data for risk analysis)* que permite extraer información de inteligencia adicional a las estadísticas nacionales para conocer los perfiles de los migrantes irregulares y la manera en la que actúan las redes de tráfico de personas. FRONTEX: *Risk analysis for 2017*, Warsaw, February 2017, pp. 36 y 37.

[71] Actualmente la Agencia cuenta con once funcionarios de enlace que cubren todos los países Schengen por grupos desplegados en Berlín (Austria, Alemania, Liechtenstein y Suiza); Bruselas (Bélgica, Islandia, Luxemburgo y Países Bajos); Sofía (Bulgaria); Budapest (Croacia, Hungría, Rumanía y Eslovenia); Bratislava (República Checa, Polonia y Eslovaquia); Estocolmo (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia); Riga (Estonia, Letonia y Lituania); París (Francia); Atenas (Grecia y Chipre); Roma (Italia y Malta) y Madrid (España y Portugal). FRONTEX: *Other Partners and Projects*. Disponible en https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/liaison-officers-network/ (consultado el 12 de mayo de 2023).

[72] PAUL, R.: "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk- based governance of European border control", *Journal of European Integration*, vol. 39, nº 6, 2017, p. 691.

miembros y otros países asociados una estructura común para realizar los análisis de riesgos, estableciendo el concepto de riesgo en las fronteras exteriores, sus componentes y los objetivos del análisis que no son otros que dar recomendaciones y permitir la toma de decisiones informada.

Esta información se intercambia a través de distintas redes colaborativas. Éstas sirven para conectar a la Agencia con expertos en análisis de riesgo e inteligencia de los Estados miembros, países socios no comunitarios e instituciones y organismos de la UE, para realizar un trabajo analítico conjunto y producir conocimiento analítico y estratégico sobre la situación de las fronteras exteriores[73]. La creación de estas redes son una muestra más de la dinámica supranacionalizadora que existe en la política fronteriza comunitaria. Así, tal y como sostiene la teoría de la gobernanza supranacional, a medida que las organizaciones y las normas supranacionales estructuran y transforman las políticas y las interacciones entre los actores, la sociedad trasnacional se expande favoreciendo la propia dinámica institucionalizadora[74].

La Red de Análisis de Riesgo de Frontex (FRAN) es la más importante y en ella participan, además de la Agencia y las autoridades de los Estados miembros, la Comisión, Europol o la EASO, que son organismos claves en la formulación de políticas fronterizas, las labores de inteligencia y la gestión de la migración[75]. Otras redes colaborativas son la Red Europea de Análisis de Riesgo de Fraude de Documentos (EDF-RAN); la Red de Análisis de Riesgo de los Balcanes Occidentales (WB-RAN); la Red de Análisis de Riesgo de la Asociación Oriental (EB-RAN); la Comunidad de Inteligencia África-Frontex (AFIC)[76] y la Red de Análisis de Riesgo Frontex-Turquía (TU-RAN). Implementando el concepto del FRAN en las redes regionales de la zona prefronteriza al territorio comunitario «el conocimiento generado dentro de estas redes se destina a la planificación de las propias actividades de la gestión fronteriza de los participantes, pero también a actividades estratégicas de alto nivel e incluso a la creación de capacidades funcionales en la UE»[77].

Si bien la etapa de recopilación de datos es colaborativa, la validación, interpretación, análisis, definición y ubicación del riesgo en las fronteras exteriores le corresponde a Frontex

---

[73] FRONTEX: *Strategic Risk Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/strategic-risk-analysis/ (consultado por última vez el 13 de mayo de 2023);
[74] SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Integration, Supranational Governance…", *op. cit*., p. 11.
[75] HORRI, S.: "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls", *European Politics and Society*, vol. 17, nº 2, 2016, pp. 247-248.
[76] PEERS, *et al*.: *EU Immigration and Asylum…, op. cit.,* p. 144, FRONTEX: *Strategic Risk…, op. cit.*
[77] [Traduccion del original: The knowledge generated within these networks feeds into planning of participants' own border management activities but also to higher level strategic and even EU funded capacity building activities] *Ídem*.

en exclusiva[78]. Con los datos procesados y validados se realizan tres tipos de análisis: estratégicos, operativos y de terceros países.

Los análisis estratégicos permiten mantener un conocimiento actualizado de la situación común de los riesgos que afectan a las fronteras exteriores y al Espacio Schengen. Son los más conocidos, ya que se publican todos los años en un informe anual, que es el producto de inteligencia más importante elaborado por la Agencia. En un principio, estos análisis de riesgo estratégicos estaban centrados en el control migratorio[79] y se dedicaban a evaluar las tendencias y las rutas de los flujos migratorios hacia la UE, además del asilo y el retorno –que sigue siendo su principal cometido–, por lo que varios autores han destacado el papel que han jugado en la *securitización* de las migraciones[80]. No obstante, a partir de 2011, los análisis de riesgo estratégicos han mirado más allá de las migraciones, enfocándose cada vez más en cuestiones que afectan a la seguridad interna, con especial atención a los delitos transfronterizos (tráfico de seres humanos, drogas, armas y tabaco, así como robo de vehículos), el terrorismo y las amenazas híbridas[81].

Con el nuevo mandato aprobado en 2019, la Agencia publica con carácter bianual, un análisis de riesgo estratégico que sirve de base al ciclo de política estratégica plurianual de la gestión integrada de fronteras de la UE. Estos informes entran menos en el detalle que los análisis estratégicos anuales y se enfocan en las megatendencias internacionales. Su objetivo es identificar el desarrollo de amenazas que podrían afectar a la gestión integrada de las fronteras a mediano y largo plazo, como los cambios en el paradigma de la seguridad internacional y en los sistemas de gobernanza, el cambio climático[82], el desequilibrio demográfico, los desafíos a la salud (pandemias) o el aumento de las desigualdades[83].

Los análisis operativos, a diferencia de los estratégicos, son más específicos y prestan atención a los desarrollos diarios que se producen en las áreas en las que la Agencia tiene en

---

[78] HORRI: "The effect of Frontex's risk analysis*…", op. cit*., p. 248.

[79] Además del informe anual, hasta 2018 la Agencia elaboraba informes trimestrales dedicados en exclusiva al control migratorio, los llamados *Frontex Risk Analysis Network Quarterly*. Estos informes están disponibles en https://bit.ly/3I7wVid (consultado el 13 de mayo de 2023).

[80] CARRERA, S.: *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands,* CEPS Working Document nº 261, CEPS, March 2017; BOURBEAU, P.: *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, Abingdon, Routledge, 2011; LÉONARD, S.: *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices,* artículo presentado al Research Seminar of the Migration Working Group, European University Institute, Florence, February 2011.

[81] Los análisis de riesgo de la Agencia se pueden consultar en https://bit.ly/3O9M9qs (consultado el 15 de mayo de 2023).

[82] Para profundizar al respecto de este tema, consultar PÉREZ CAVOLO, A.M.: "El impacto del cambio climático en las migraciones: ¿Un riesgo para las fronteras exteriores de la UE?", en PERIANES BERMÚDEZ, A.B. (coord.): *Desafíos para la seguridad internacional. Los retos geopolíticos de las grandes potencias y el cambio climático*, Madrid, UNED, 2021, pp. 176-196.

[83] FRONTEX*: Strategic Risk Analysis 2022*, Warsaw, July 2022, pp. 6-13.

marcha sus operaciones conjuntas. Por lo tanto, se elaboran y utilizan para cada actividad operativa y por este motivo no son públicos. Según la información disponible en Frontex[84], el proceso de elaboración de estos análisis operativos se pone en marcha antes del inicio de una operación conjunta e incluye información específica y detallada para planificar todas las operaciones como las principales tendencias, rutas y métodos utilizados por los traficantes en las regiones claves y los fenómenos específicos a nivel local, además de indicar dónde deben iniciarse las operaciones, por cuánto tiempo y cuál debe ser el enfoque. Los detalles se incorporan a una evaluación táctica (TFA), que sirve para ultimar el plan operativo y determinar con precisión qué tipo de equipo técnico es el más apropiado para una operación determinada. Así, «el análisis operativo produce un gran número de informes periódicos que proporcionan una imagen fresca y detallada no solo para el personal operativo, sino también para la gestión de Frontex, la Comisión Europea y los organismos nacionales e internacionales de aplicación de la ley»[85].

La función analítica de Frontex se completa con la elaboración de análisis de riesgo de terceros países para proporcionar un conocimiento de la situación de las regiones vecinas (Balcanes Occidentales, Turquía, la Asociación Oriental y África), para lo que utilizan las redes colaborativas regionales[86]. La principal diferencia de este tipo de análisis (que no deja de ser un análisis estratégico) respecto a los otros que realiza la Agencia, es que alberga el desarrollo del mecanismo de alerta previa que tiene como finalidad aumentar la preparación para hacer frente a los desafíos futuros relacionados con la migración irregular y la delincuencia transfronteriza.

La importancia de las funciones de análisis de riesgo que realiza la Agencia tiene varias razones. La primera es que estas tareas forman parte de la razón misma de ser de las agencias comunitarias: proveer datos e información técnica elaborada por expertos independientes en el ámbito para que las instituciones comunitarias puedan tomar las decisiones políticas que correspondan en base a esta información, habiendo así una separación completa y estructural entre la evaluación del riesgo y la gestión[87]. No obstante, más allá de esta separación y pese a

[84] FRONTEX: *Operational Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/operational-risk-analysis/ (consultado el 15 de mayo de 2023).
[85] [Traducción del original: Operational analysis yields a great number of periodic reports that provide a fresh and detailed picture not only for operational personnel but also for Frontex management, the European Commission and national and international law enforcement bodies] *Ídem.*
[86] FRONTEX: *Third Country Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/third-country-analysis/ (consultado el 15 de mayo de 2023).
[87] DELOGU, B.: *Risk Analysis and Governance in EU Policy Making and Regulation*, Cham, Springer, 2016, p. 40.

no tener competencias de decisión, lo cierto es que el análisis de riesgo pone a la Agencia en el centro del proceso de toma de decisiones comunitarias al respecto de la política fronteriza[88] en varios sentidos. En primer lugar, para evaluar las fortalezas y debilidades en la gestión de las fronteras de los Estados miembros y la aplicación del Acervo Schengen a través del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento; y, en segundo lugar, para el reparto de los fondos para la Gestión Integrada de las Fronteras[89].

La segunda razón de su importancia es que el análisis de riesgo, con su «aparente inocencia […] y su atractivo como heurística de racionalización de los procesos de gobernanza»[90], es una herramienta para impulsar el proceso de supranacionalización en áreas de soberanía estatal como la política fronteriza. Al respecto, Paul destaca que el suministro de conocimiento que aporta el análisis de riesgo «ofrece una oportunidad para que la UE fortalezca su relevancia práctica para los Estados miembros, especialmente en dominios débilmente integrados»[91] y además «induce una armonización voluntaria entre las prácticas regulatorias de los Estados miembros»[92] mediante el CIRAM y las redes colaborativas, sin cambiar las competencias nacionales hacia instituciones supranacionales.

Asimismo, el análisis de riesgo se ha revelado como una importante herramienta de cooperación con terceros países. El impacto del establecimiento de un modelo y de redes comunes de conexión con expertos permite exportar las formas de regulación comunitarias, ampliando así la influencia de la UE en su entorno más cercano y dando forma a la manera en la que se entiende, mide y responde al riesgo migratorio más allá de las fronteras exteriores[93].

---

[88] HORRI: "The effect of Frontex's risk analysis*…", op. cit*., pp. 253-255.

[89] Los fondos se reparten en base a los niveles de impacto de las fronteras que se establecen según los análisis de riesgo. De esta forma, la UE se asegura de que los fondos comunitarios vayan a los Estados miembros con mayores necesidades en sus sectores fronterizos. Ver Anexo I del Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (*DO* L 251 de 15.07.2021). También consultar, TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo*, Informe Especial 15/2014, Luxemburgo, 2014; HORRI: "The effect of Frontex's risk analysis*…", op. cit*., pp. 251-255; PAUL: "Harmonisation by risk analysis?…", *op. cit.*, p. 703).

[90] [Traducción del original: the seeming innocence […] and its appeal as a rationalisation heuristic in governance processes] *Ídem*.

[91] [Traducción del original: offers an opportunity for the EU to strengthen its practical relevance for member states, especially in weakly integrated domains] *Ibídem,* p. 693.

[92] [Traducción del original: which might induce voluntary harmonisation among member state regulatory practices] *Ídem*.

[93] PAUL, R.: "Risk analysis as a governance tool in European border control", en BONJOUR, S., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London, Routledge, 2018, p. 234.

1.3 Supervisión de los Estados miembros: evaluación de vulnerabilidad

Más allá de sus funciones de inteligencia, Frontex asume desde 2016 la supervisión sobre las capacidades de los Estados miembros evaluando sus vulnerabilidades de forma individualizada. Pese a ser una las etapas del CIRAM y a que tanto la Comisión[94] como auditores externos[95] apuntaron ya desde 2010 a la necesidad de que la Agencia examinara las capacidades nacionales con el objetivo de conseguir un control fronterizo más efectivo, esto nunca se llevó a cabo por considerarse políticamente polémico por los Estados miembros[96]. La *crisis de los refugiados* que demostró la debilidad de algunos Estados miembros para gestionar las amenazas, abrió la puerta para dotar a Frontex de un papel supervisor, lo que es una de las principales innovaciones del mandato[97], si bien, como apunta Fjørtoft, es «una continuación lógica al procedimiento de análisis de riesgo ya establecido»[98].

La evaluación de vulnerabilidad tiene varios objetivos[99]:

- Evaluar la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a los retos actuales y futuros en las fronteras exteriores.
- Identificar las posibles consecuencias inmediatas en las fronteras exteriores y las futuras repercusiones para el funcionamiento del Espacio Schengen, especialmente para los Estados miembros sujetos a retos concretos y desproporcionados.
- Evaluar su capacidad para contribuir al cuerpo permanente y al contingente del equipamiento técnico, incluido el contingente del equipamiento de reacción rápida.
- Evaluar la capacidad de los Estados miembros para acoger el apoyo europeo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas dentro de sus planes de contingencia.

---

[94] EUROPEAN COMMISSION: *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) nº 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX),* SEC(2010) 149, Brussels, 24 February 2010, p. 39.

[95] RAMBOLL: *External Evaluation of the Agency under art. 33 of the Frontex Regulation Final Report*, 28 July, 2015, pp. 7 y 11.

[96] FJØRTOFT: "More power, more control…", *op. cit*., p. 563.

[97] DELEIXHE, M., *et al*.: "The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?", *Journal of European Integration*, vol 41, nº7, 2019, p. 928; RIJPMA, J.: *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2016, p. 14.

[98] [Traducción del original: a logical continuation of the already established risk analysis procedure] FJØRTOFT: "More power, more control…", *op. cit*., p. 567.

[99] Artículo 32, Reglamento (UE) 2019/1896.

La Agencia no evalúa la organización política y administrativa que tengan los Estados miembros de sus fronteras –algo en lo que son soberanos–, así como tampoco la aplicación del Acervo Schengen –de lo que se encarga el Mecanismo de Evaluación Schengen que realiza la Comisión–. Su papel supervisor se centra en cuestiones como la disponibilidad del equipamiento técnico, sistemas, capacidades, recursos, infraestructura y personal adecuadamente cualificado y formado de los Estados miembros, necesarios para el control fronterizo, así como en los planes nacionales de desarrollo de capacidades. La intención es tener un conocimiento de la situación en la que se encuentran los Estados miembros para llevar a cabo todas las labores de la gestión fronteriza y, sobre todo, para hacer frente a la llegada masiva de migrantes irregulares a sus territorios.

El procedimiento de evaluación al que se someten anualmente los Estados miembros se basa en una metodología común (*Common Vulnerability Assessment Methodology*) desarrollada por la Agencia por primera vez en 2016[100] y que fue revisada posteriormente en dos ocasiones (2018 y 2019)[101]. Por el momento solo se ha hecho pública la primera versión de esta metodología con la que se llevaron a cabo los dos primeros ciclos de evaluación, pero no la última actualizada de acuerdo con el nuevo mandato de Frontex[102]. Pese a tratarse de información no actualizada, la primera versión de la metodología sí permite conocer los fundamentos en los que se basa el procedimiento, por lo que se utilizará para analizar más en profundidad esta función supervisora.

Las evaluaciones son realizadas en función de unos criterios objetivos predefinidos, lo que fue fundamental para que los Estados miembros aceptaran incluir esta nueva competencia en el mandato de la Agencia. Con el establecimiento de estos criterios se garantiza, por un lado, la transparencia del proceso mediante la comparación sistemática de las vulnerabilidades de todos los Estados miembros y, por el otro, la despolitización[103], presentando las evaluaciones como estrictamente técnicas basadas en datos objetivos en contraste con el Mecanismo de Evaluación de Schengen[104]. Esta premisa queda clara en la propia metodología común en la que se dispone que los criterios objetivos «garantizarán el establecimiento de una evaluación de vulnerabilidad

[100] Management Board Decision 39/2016 of 23 November 2016 adopting the Common Vulnerability Assessment Methodology.
[101] Management Board Decision 34/2018 of 6 November 2018 y Management Board Decision 30/2019 of 17 December 2019.
[102] Para esta investigación se solicitó a la Oficina de Transparencia de Frontex acceso a la metodología en vigor, siendo denegada esta solicitud. Desde la Agencia argumentan que divulgar la CVAM, «pondría seriamente en peligro el control y la vigilancia efectivos de las fronteras exteriores de la UE y la lucha contra la delincuencia transfronteriza. En este sentido, beneficiaría a las redes delictivas que cambiarían su *modus operandi* en consecuencia, reduciendo al mismo tiempo la capacidad de Frontex para ejercer su mandato».
[103] FJØRTOFT: "More power, more control…", *op. cit*., p. 560.
[104] DELEIXHE, *et al*.: "The new European border and coast guard agency…", *op. cit.*, p. 928.

como un ejercicio técnico en lugar de político»[105] y además constituirán un «marco conceptual que permita la evaluación neutral de las capacidades técnicas de los Estados miembros necesarias para la gestión de las fronteras»[106].

Los primeros criterios objetivos estaban relacionados con la existencia de sistemas nacionales de vigilancia fronteriza, tanto terrestres como marítimas; así como la capacidad administrativa y estructural para realizar comprobaciones de todos los pasajeros en primera línea y de seguridad (delitos transfronterizos, incluido el terrorismo) garantizando el tráfico fluido. Otro de los criterios objetivos era la capacidad para garantizar comprobaciones en segunda línea fronteriza, incluida la detección de *modus operandi* sofisticados de fraude de documentos; los recursos humanos y técnicos para gestionar la migración irregular desde la detección, registro e identificación hasta la capacidad de alojamiento en las condiciones adecuadas y adaptables. También se evalúa la capacidad de revisar de forma efectiva las solicitudes de asilo y la identificación de grupos vulnerables y la existencia de un sistema nacional de análisis de riesgo según el CIRAM, que cuente con suficientes recursos y personal cualificado[107].

Para realizar estas evaluaciones Frontex utiliza determinadas herramientas[108], como los indicadores objetivos proporcionados por los Estados miembros (cruces ilegales fronterizos por mar y tierra; entradas con documentos fraudulentos y denegaciones de entrada)[109], que son medidas de los resultados de rendimiento que, además, sirven para evaluar los cambios a lo largo del tiempo. Otra de las herramientas utilizadas son los ejercicios de simulación que sirven para evaluar en detalle la capacidad operativa de los Estados miembros ante circunstancias específicas previamente seleccionadas. También se realizan cuestionarios personalizados que se desarrollan para recopilar información específica actualizada, con el objetivo de verificar la disponibilidad de capacidades para hacer frente rápidamente a las amenazas emergentes y, por último, se lleva a cabo una lista de capacidad instalada. Esta última sirve para realizar un análisis continuo de las capacidades existentes en relación a las tareas operativas y responsabilidades de control fronterizo de los Estados miembros con el fin de identificar posibles lagunas y vulnerabilidades que podrían afectar a la eficiencia general de la gestión de las fronteras

[105] [Traducción del original: will ensure the establishment of the Vulnerability Assessment as a technical rather than political exercise.] Management Board Decision 39/2016, p. 12.
[106] [Traducción del original: conceptual frame work allowing the neutral assessment of Member States' technical capabilities necessary for border management] *Ídem*.
[107] *Ibídem,* pp. 12-13.
[108] *Ibídem*, pp. 22-25.
[109] *Ibídem*, pp. 29-30.

exteriores de la UE. En esta lista se incluyen cuestiones como el presupuesto anual que se destina a la gestión de las fronteras, los recursos humanos y los equipos disponibles para el control y la vigilancia fronteriza marítima y terrestre, el volumen anual de pasajeros aéreos esperados, entre otras cuestiones[110].

La metodología se estructura en torno a un proceso general que se basa en la actualización anual de la lista de capacidades proporcionada por los Estados miembros, la revisión anual de los indicadores objetivos en referencia a los riesgos y amenazas en las fronteras exteriores y los resultados de las evaluaciones específicas del año anterior. Además del proceso general, se llevan a cabo tres subprocesos, que son evaluaciones específicas[111]. El primero consiste en evaluar la preparación de determinados Estados miembros (seleccionados según los resultados del proceso general) para hacer frente a desafíos futuros concretos a través de los ejercicios de simulación[112]. La segunda evaluación específica se activa en base a los informes operativos y se realiza de forma ocasional a través del cuestionario y la visita de los funcionarios de enlace. Tiene por objetivo identificar consecuencias inmediatas ante una amenaza emergente[113]. El último subproceso evalúa la capacidad de los Estados miembros, concretamente los recursos humanos, para contribuir al contingente de intervención rápida[114].

Para realizar estas evaluaciones la Agencia ha creado dentro de su estructura organizativa una unidad específica y una red de expertos (la Red de Evaluación de Vulnerabilidad). La red está conformada por especialistas de los Estados miembros con experiencia en el análisis de riesgos y, en particular, en la evaluación de la vulnerabilidad, así como por representantes de la Comisión para garantizar la coherencia con otros mecanismos, en particular el Mecanismo de Evaluación de Schengen[115].

Una vez que se realizan las evaluaciones, los informes anuales se hacen llegar a los Estados miembros para que hagan los comentarios oportunos que se incluirán en la evaluación final que será remitida al director ejecutivo. Éste es el encargado de hacer las recomendaciones que incluyan las medidas necesarias a adoptar, previa consulta con el Estado miembro implicado, para solventar estas vulnerabilidades detectadas y el plazo para aplicarlas.

[110] *Ibídem*, pp. 31-32.
[111] *Ibídem*, p. 4
[112] *Ibídem*, pp. 16-17.
[113] *Ibídem*, pp. 18-19.
[114] *Ibídem*, pp. 20-21.
[115] *Ibídem*, p. 11

La importancia de estas evaluaciones radica en las consecuencias que tiene para los Estados miembros. A diferencia de los análisis de riesgos que solo establecen un conocimiento de la situación, las recomendaciones que Frontex hace (a través del Consejo de Administración) son vinculantes para los Estados miembros, que deberán informar con periodicidad sobre el estado de aplicación de las mismas y su incumplimiento podría derivar en la activación del llamado *derecho de intervención*[116] analizado en el Capítulo I.

Así, la evaluación de vulnerabilidad, más que para conseguir un mayor conocimiento de la situación, es una herramienta utilizada para legitimar la intervención supranacional (de la UE) en situaciones que puedan poner en peligro el funcionamiento del Espacio Schengen, legitimidad que se sustenta en datos sólidos y neutrales y no solo en decisiones políticas[117]. Esto supone un cambio sustancial en la jerarquía que tiene Frontex dentro del marco de regulación en red que forma con las autoridades nacionales[118]. La Agencia, de esta manera, pasa de ser un mero organismo de coordinación y de apoyo a uno de supervisión y al que los Estados miembros deben rendir cuentas –en un sentido distinto al político que mantienen el Consejo y el Parlamento Europeo– sobre la corrección de las vulnerabilidades detectadas en las secciones fronterizas, algo impensable en el diseño original. Ahora bien, su eficacia es difícil de comprobar debido a que las evaluaciones son clasificadas y la información que se ofrece en los informes anuales de actividad es escueta y generalizada. En una auditoría realizada en 2020, el Tribunal de Cuentas Europeo detectó varias debilidades en el proceso. La más importante es «la existencia de problemas relativos al carácter incompleto y la mala calidad de los datos de los Estados miembros, que constituyen la base del procedimiento», lo que llevó a concluir a los auditores que el sistema de evaluación de vulnerabilidad no funciona[119].

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INSTITUCIONAL

Frontex no solo coopera dentro de su mandato con las autoridades fronterizas de los Estados miembros. Una parte importante de sus tareas relacionadas con el control de los flujos migratorios y la lucha de los delitos transfronterizos es el establecimiento de una red de cooperación con terceros países y con otras agencias internacionales y comunitarias que

[116] Artículo 42, Reglamento (UE) 2019/1896.
[117] FJØRTOFT: "More power, more control…", *op. cit*., p. 564.
[118] RIJPMA*: The proposal for a European Border*…, *op. cit*., p. 15.
[119] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*, Informe Especial 8/2021, 2021, p. 28.

trabajan en los ámbitos de actuación de la Agencia. Estas funciones de cooperación han estado presentes desde el mandato fundacional y, al igual que con el resto de las competencias, han evolucionado de manera progresiva, dando un salto sustancial a partir de la *crisis de los refugiados* de 2015, en especial en lo referente a la dimensión exterior de Frontex y su relación con terceros países y la cooperación con otras agencias del ELSJ.

2.1 Cooperación con terceros países

La cooperación con terceros países, especialmente vecinos, es una pieza central del sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Lo es desde sus inicios cuando el *Catálogo de Schengen*[120] (2002) estableció éstas como las dos primeras dimensiones del conocido modelo de cuatro niveles de acceso[121] que sustenta todo el desarrollo de la gestión fronteriza europea.

Esta dimensión internacional se trasladó al diseño de Frontex como órgano responsable de garantizar la aplicación de esta gestión comunitaria y ha evolucionado y se ha reforzado a lo largo de los años, con el objetivo de crear estructuras de cooperación eminentemente técnicas[122] –no políticas– para mejorar la seguridad fronteriza, contribuir a la gestión de los flujos migratorios y salvar vidas en el mar[123]. La creación de este tipo de estructuras y redes a través de las agencias descentralizadas como Frontex es propia de la gobernanza *transgubernamental* del ELSJ y contribuyen, por un lado, a perseguir los objetivos de la política exterior de la UE y

[120] CONSEJO DE LA UE: *Catálogo de recomendaciones y de mejores prácticas para la correcta aplicación del acervo de Schengen*, febrero 2002, p. 11

[121] MARÍN, L.: "The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions", *European Public Law*, vol. 26, nº 1, 2020, p. 158; COMAN-KUND, F.: "The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond", *VerfBlog*, 6 February 2020. Disponible en https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond (consultado el 25 de mayo de 2023).

[122] FINK, M.: "Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'", *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 28, issue 75, 2012, pp. 23 y 30-34.

[123] FRONTEX: *Frontex International Cooperation Strategy 2021–2023*, Warsaw, February 2021, p. 7.

de la Política Europa de Vecindad (PEV)[124] y, por el otro, a instaurar «comunidades epistémicas» más allá de las fronteras europeas basadas en interés comunes[125].

No obstante, Frontex, al igual que el resto de las agencias comunitarias, no es un sujeto de derecho internacional[126] ni tiene competencias en política exterior (que corresponden al Consejo Europeo y Consejo de la UE). Por ello, las funciones de cooperación internacional que se le han atribuido y su papel cada vez más relevante en este ámbito[127] ha levantado preocupaciones al respecto de cómo afecta a la *Doctrina Meroni* y a cómo se garantiza el respeto a los derechos fundamentales dentro de esta cooperación[128]. Sobre la primera cuestión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirmó la legalidad de la dimensión internacional de las agencias de la UE siempre y cuando la misma sea necesaria para el desempeño de las funciones básicas y se lleve a cabo dentro del marco legal establecido en el mandato[129]. En este sentido, entendemos que las relaciones con terceros países de Frontex cumplirán con *Meroni* siempre que se limite a las tareas que están dentro de su mandato, algo que desde el primer momento recogió el propio reglamento[130].

Con respecto a lo segundo, el mandato de Frontex establece que en sus actividades de cooperación internacional se respetarán los derechos fundamentales, los datos personales y el

[124] RIMKUTE, D., *et al*.: "Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 183-203. Ver también WOLFF, S.: "The Mediterranean Dimension of EU's Internal Security", en BALZACQ, T. (ed.): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs Governance, Neighbours, Security*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 154-183; REID-HENRY, S. M.: "An Incorporating Geopolitics: Frontex and the Geopolitical Rationalities of the European Border", *Geopolitics*, vol. 18, nº1, 2013, pp. 198-224; GATEV, I.: "Very Remote Control: Policing the Outer Perimeter of the Eastern Neighbourhood", BALZACQ, T. (ed.): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs Governance, Neighbours, Security*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 205-228; ARGEREY VILAR, P.: "La dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal", *Cuadernos de estrategia*, nº 135, 2007, pp. 49-70.

[125] LAVENEX, S.: "The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies", *Journal of European Public Policy*, vol. 22, issue 6, 2015, pp. 836-853.

[126] COMAN-KUND, F.: "The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal- Institutional Phenomenon", *European Foreign Affairs Review*, vol. 23, Issue 1, 2018, pp. 104-105.

[127] *Ibídem*, p. 98.

[128] Ver, entre otros, CHAMON, M., *et al*.: "Constitutional limits to the EU agencies external relations", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 12-23; COMAN-KUND, F.: "The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications", en HOFFMAN, H., *et al* (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 46-58; MORENO-LAX, V.: "Frontex as a Global Actor. External Relations with Third Countries and International organizations", en DONY, M.: *La dimension externe de l espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours,* Bruxelles, Université de Bruxelles, 2012, pp. 163-184; EKELUND, H.: "Normative Power Frontex? Assessing agency cooperation with third countries", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 79-99.

[129] Sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2015, Asunto C-363/14, *Parlamento contra Consejo*, párr. 49 y 50.

[130] Artículo 73.1, Reglamento 2019/1896.

principio de no devolución[131], mientras que en los acuerdos con terceros países también hay disposiciones al respecto –o se incorporarán en los próximos meses–[132].

En la cooperación internacional de Frontex con terceros países se pueden distinguir dos etapas distintas. La primera, que abarca desde su puesta en marcha hasta la *crisis de los refugiados* de 2015*,* se limitaba a facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y terceros países en el marco de la política exterior de la UE. Un ejemplo de ello es el caso de España y las actividades operativas llevadas a cabo en África, como se analiza en el próximo capítulo. En esta etapa, Frontex también centra su actividad internacional en cooperar con las autoridades fronterizas de terceros países dentro de los ámbitos de su competencia a través de la formalización de acuerdos de trabajo.

Así, en sus primeros años de funcionamiento las relaciones de Frontex con terceros países se enfocaron en el intercambio de información –con la construcción de la red de inteligencia y de análisis de riesgo ya mencionada en el apartado anterior–, y en proyectos de asistencia técnica financiados con fondos comunitarios para apoyar el desarrollo de capacidades y prácticas institucionales relacionadas con la gestión integrada de las fronteras. Durante esta etapa y tras la revisión del reglamento en 2011[133], también fue posible el envío de funcionarios de enlace a terceros países o la participación de funcionarios no comunitarios como observadores en las actividades operativas[134].

La segunda etapa es posterior a la *crisis de los refugiados,* que fue un punto de inflexión en la dimensión exterior de Frontex. La reforma del mandato de 2016 reforzó más la capacidad operativa, introduciendo la posibilidad de que la Agencia pueda desplegar equipos de la GEFC con poderes ejecutivos en territorio de terceros países con los que la UE haya firmado previamente un acuerdo internacional al respecto. En un primer momento estos despliegues se limitaban a los terceros países vecinos de los Estados miembros, pero el mandato de 2019 amplió el alcance territorial a cualquier tercer país que firme un acuerdo sobre el estatuto[135].

Esta es una de las disposiciones más importantes que se introdujo en el reglamento de Frontex tras la *crisis de los refugiados*, como parte del plan de emergencia puesto en marcha

[131] Artículo 71.2, Reglamento 2019/1896.
[132] BRINKMANN, G.: *Intervention in the LIBE Working Group on Frontex Scrutiny* [Video], 14 June 2022, disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/20220614-1100-COMMITTEE-LIBE (consultado el 26 de mayo de 2023).
[133] Artículos 14.3 y 14.5 Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
[134] Artículo 78, Reglamento (UE) 2019/1896
[135] Artículo 73.3, Reglamento (UE) 2019/1896.

por la UE para evitar una nueva llegada masiva de migrantes a las fronteras exteriores[136]. Su importancia está en que implica un cambio de enfoque en la dimensión internacional de la gestión integrada de las fronteras exteriores en el ámbito del control fronterizo real, que hasta 2016 era dirigido casi en exclusiva por los Estados miembros a través de sus relaciones y acuerdos bilaterales que sirvieron como paraguas a las operaciones de Frontex en las costas de África[137].

La dependencia de los Estados miembros y de sus acuerdos bilaterales para desplegar guardias fronterizos y guardacostas en terceros países se reveló como un problema en plena crisis migratoria[138], de allí que se diera un paso más en el refuerzo de la Agencia y de la UE en materia fronteriza, introduciendo la posibilidad de negociar a nivel comunitario los términos y condiciones de estos despliegues. Esta posibilidad, no obstante, no ha sido del todo bien recibida por las autoridades de algunos Estados miembros que la ven como una intromisión en sus relaciones bilaterales con terceros países, como se aborda en el Capítulo V.

Además de los cambios en el reglamento, la crisis migratoria de 2015 impulsó la creación de la red de funcionarios de enlace en terceros países que figuraba ya en el mandato de 2011. Entre 2016 y 2021 la Agencia desplegó funcionarios de enlace en Turquía, Níger, Serbia, Senegal, Albania y está pendiente de aprobación del despliegue de un nuevo enlace en Ucrania. Estos expertos se encargan del establecimiento y mantenimiento de contactos con las autoridades competentes del tercer país al que están asignados, para contribuir con la lucha y la prevención de la migración ilegal y el retorno, encargándose, en este último caso, de brindar asistencia técnica en la identificación de nacionales de terceros países y la obtención de documentos de viaje[139].

2.1.1 Estrategia de Cooperación Internacional

Debido a su papel cada vez más relevante en la cooperación internacional con terceros países, desde 2018 la Agencia tiene una Estrategia de Cooperación Internacional que actualiza

[136] NECHEV, Z., *et al*.: *Accords de Statut: Cooperation Novatrice entre Frontex et les Balkans Occidentaux*, Note Politique No.6/2019, Institute for Democracy Societas Civilis Skopje / Fondation Konrad Adenauer, Juillet 2019, p. 4.
[137] Ver, entre otros, DI PASCALE, A.: "Migration Control at Sea: The Italian Case", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010 pp. 296-300; GARCIA ANDRADE, P.: "Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 318-335.
[138] LETOURNEUX, L.: "Protecting the Borders from the Outside: An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries", *European Journal of Migration and Law*, vol. 24, nº 3, 2022, p. 336.
[139] Artículo 77, Reglamento (UE) 2019/1896.

cada dos años. En esta estrategia Frontex fija los objetivos, las herramientas, los tipos de cooperación y las prioridades para su dimensión exterior, en línea con la programación plurianual y con la estrategia técnica y operativa de la gestión integrada de las fronteras exteriores. En la estrategia vigente (2021-2023), la Agencia ha fijado cuatro objetivos estratégicos en base a los cuales marca su línea de actuación:

- Mejorar la confianza y la compresión mutua a través del diálogo regular y marcos de cooperación estructurada.
- Participar en una cooperación técnica y operativa mutuamente beneficiosa en todas las áreas del mandato de la Agencia.
- Fortalecer las capacidades de los terceros países prioritarios para que implementen la gestión integrada y el retorno en línea con los estándares comunitarios y promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimientos.
- Contribuir efectivamente a la política de acción de la UE y promover los estándares comunitarios a través de las iniciativas de los Estados miembros y de la Unión[140].

Cada uno de estos objetivos estratégicos tiene sus propias herramientas que se aplican con una intensidad variable, dependiendo de la prioridad de la región y, en especial, del nivel y tipo de cooperación que cada país y región mantengan con la Agencia. En la estrategia se establecen siete regiones de cooperación prioritarias, en base a su proximidad geográfica, la migración (países de origen y tránsito), las amenazas a la gestión de las fronteras identificadas por el análisis de riesgo –sobre todo las relacionadas con la seguridad–, las capacidades técnicas y operativas, las prácticas en gestión fronteriza y la adhesión a las normas de derechos fundamentales.

Estas regiones son, por prioridad, los Balcanes Occidentales, Turquía, el sur del Mediterráneo (MENA, África Occidental, África Subsahariana y Cuerno de África), la Asociación Oriental, Medio Oriente (la llamada *Ruta de la Seda*), América Latina y, por último, América del Norte y Australia.

Analizando las relaciones que Frontex mantiene con estas regiones y la intensidad de las mismas, esta investigación ha identificado dos tipos de cooperación internacional que lleva a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[140] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., p. 7.

cabo la Agencia: una estructurada y otra más informal, pero no menos importante, de asistencia técnica.

2.1.2 Cooperación estructurada

La cooperación estructurada[141] es aquella que se lleva a cabo mediante mecanismos formales y compromisos a largo plazo entre la Agencia y las autoridades nacionales competentes de terceros países interesados. Estas estructuras o marcos formales de cooperación internacional se establecen mediante la formalización de acuerdos de trabajo y de acuerdos sobre el estatuto que representan objetivos y niveles de compromiso de colaboración variables entre Frontex y los terceros países.

Los acuerdos de trabajo son el mecanismo básico de cooperación utilizado por la Agencia desde su puesta en funcionamiento. Se trata de acuerdos administrativos, no de acuerdos internacionales y por esta razón no son legalmente vinculantes ni su aplicación práctica supone el cumplimiento de obligaciones internacionales por parte de la UE, Frontex o la autoridad del tercer país en cuestión, según se especifica en los propios convenios formalizados hasta ahora por la Agencia[142]. Así las cosas, los acuerdos de trabajo no se suscriben amparados bajo al artículo 218 TFUE[143], sino que su negociación y aprobación dependen casi por completo del director ejecutivo (previa otorgación del mandato) y del Consejo de Administración, en base a las prioridades de trabajo anuales.

Esto no quiere decir, sin embargo, que las instituciones comunitarias no jueguen ningún papel en la conclusión de estos acuerdos de trabajo. Al respecto, el reglamento establece que antes de la celebración de los acuerdos de trabajo, estos deben tener el visto bueno de la Comisión y además se debe informar sobre sus detalles al Parlamento Europeo[144]. Más allá de las disposiciones del mandato, el papel de la Comisión ha sido más amplio ya que participó desde el principio en la negociación y conclusión de estos acuerdos, guiando a la Agencia en el

[141] En el contexto de la dimensión exterior de Frontex, cuando hablamos de cooperación estructurada no lo hacemos en el sentido de los artículos 42.6 y 46 del TUE que hacen referencia al establecimiento de la cooperación estructurada permanente en el ámbito militar. Tampoco debe confundirse con la cooperación reforzada prevista en el artículo 20 TUE y el Título III del TFUE.
[142] Para un análisis más detallado sobre la categoría jurídica de los modelos de trabajo, ver FINK: "Frontex Working Arrangements: Legitimacy…", *op.cit.,* pp. 25-28.
[143] El artículo 218 TFUE establece el procedimiento a seguir para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u otras organizaciones internacionales.
[144] Artículo 76.4, Reglamento 2019/1896.

proceso para garantizar la consistencia de los mismos con las prioridades de la acción exterior de la UE[145].

El objetivo de los acuerdos de trabajo es establecer una asociación operativa que se desarrolle de manera gradual con las autoridades de terceros países. Con ellos se busca garantizar la seguridad fronteriza, cooperando en ámbitos como el análisis de riesgo, el intercambio de información, el retorno, la formación de los agentes fronterizos, la participación de observadores en las actividades conjuntas[146], la cooperación técnica en el campo de la investigación e innovación o la mejora de la interoperabilidad. Estos son los ámbitos generales en los que coopera la Agencia con los terceros países, si bien el contenido de cada acuerdo de trabajo tiene sus particularidades y cuestiones en las que se centra[147].

En la actualidad todos estos acuerdos de trabajo están siendo revisados siguiendo el modelo propuesto por la Comisión[148] para adaptarlos al nuevo mandato de la Agencia respecto de la política de protección de datos, los derechos fundamentales y el intercambio de información en el marco de Eurosur[149]. A su vez, Frontex pretende expandir la cooperación estructurada al sur del Mediterráneo, negociando acuerdos de trabajo con Níger, Senegal y Mauritania[150].

Cabe matizar que, en el ámbito del control fronterizo, la cooperación operativa de Frontex enmarcada en los acuerdos de trabajo no supone la atribución de poderes ejecutivos, por lo que, en estos casos, los agentes de la GEFC desplegados en terceros países solo podrán actuar en calidad de observadores. Para que los guardias europeos puedan ser desplegados con competencias ejecutivas en territorio de terceros países fue preciso ir un paso más allá en la cooperación prevista por los acuerdos de trabajo y articular un nuevo marco jurídico dentro de la cooperación estructurada de la Agencia a partir del mandato de 2016.

---

[145] COMAN-KUND: "The cooperation between the European…", *op. cit*., p. 53.

[146] El valor añadido que para las actividades de la Agencia tiene esta participación de los observadores de terceros países es que «brindan una importante función de enlace con sus autoridades nacionales, ayudan con sus habilidades lingüísticas y experiencia profesional, así como también intercambian información sobre las rutas migratorias y el *modus operandi* de los grupos del crimen organizado». [Traducción del original: provide an important liaison function to their national authorities, assist with their language skills and professional expertise, as well as exchanging information on migration routes and m*odus operandi* of organised crime groups] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., p. 19.

[147] JONES, C.: *Frontex: cooperation with non-EU states*, Statewatch Briefing, March 2017. Disponible en https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-309-frontex-third-countries-agreements.pdf (consultado el 1 de junio de 2023).

[148] COMISIÓN EUROPEA: *Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.° 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (Anexo)*, COM (2021) 830 final, Bruselas, 21 de diciembre de 2021.

[149] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., p. 10.

[150] FRONTEX: *In Brief 2022*, Warsaw, 28 February 2023, p. 19.

Este nuevo mecanismo son los acuerdos sobre el estatuto. Básicamente, estos acuerdos trasladan los requerimientos del reglamento de la GEFC al derecho internacional. Dicho de otra manera, son acuerdos internacionales celebrados por la UE y un tercer país y, por tanto, son legalmente vinculantes para las partes. El objetivo de este nuevo marco jurídico es asegurar que las salvaguardias y las reglas que rigen el despliegue de la GEFC y otras actividades operativas de Frontex también sean vinculantes para el tercer país y tengan que ser respetadas por sus autoridades[151].

Al tratarse de acuerdos internacionales, son negociados por la Comisión y adoptados por el Consejo en nombre de la Unión después de la aprobación del Parlamento Europeo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 218 TFUE. Aunque atañe a una cuestión fundamental para su funcionamiento, el papel de la Agencia en la negociación y adopción de los acuerdos sobre el estatuto es secundario, en vista de que la Comisión solo consulta a Frontex acerca del valor añadido del tercer país respecto a las necesidades operacionales[152].

El contenido de estos acuerdos de estatuto se basa en un modelo diseñado por la Comisión[153], que sirve como punto de partida común para llevar a cabo las negociaciones, si bien, al igual que lo que sucede con los acuerdos de trabajo, cada documento tendrá sus peculiaridades. El modelo de acuerdo establece el procedimiento de puesta en marcha y el alcance de la actividad operativa; la inmunidad civil y penal de los guardias europeos desplegados[154] y las funciones y competencias de los miembros del equipo; las medidas relacionadas con el establecimiento de una antena (y su inviolabilidad) y las prácticas relativas al respeto de los derechos fundamentales[155].

La Comisión ha elaborado dos modelos de acuerdo desde que se introdujo esta disposición en el mandato de la Agencia. En el primer modelo, que sirvió como base para negociar los

---

[151] ULLRICH, C.: *Intervention in the LIBE Working Group on Frontex Scrutiny* [Video], 14 June 2022. Disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/20220614-1100-COMMITTEE-LIBE (consultado el 5 de mayo de 2023).

[152] BRINKMANN: *Intervention in the LIBE Working…*, *op. cit*.

[153] Coman-Kund apunta que los acuerdos sobre el estatuto son similares a los acuerdos de los despliegues militares y las misiones civiles de la Unión Europea en el marco de la PCSD. COMAN-KUND: "The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries…", *op. cit*. Para saber más sobre estos acuerdos, consultar también SARI, A.: "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice", *The European Journal of International Law*, vol. 19, nº 1, 2008, pp.67-100.

[154] Al respecto, ver LETOURNEUX: "Protecting the Borders from the Outside…", *op. cit*., pp. 355-356 y NECHEV, *et al.*: *Accords de Statut: Cooperation Novatrice…, op. cit.,* p. 5.

[155] COMISIÓN EUROPEA: *Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624* (Anexo), COM (2021) 829 final, Bruselas, 21 de diciembre de 2021.

acuerdos celebrados con Albania, Serbia y Montenegro[156], se establecía que los miembros de equipos tendrían competencias para el control de fronteras y las operaciones de retorno[157]. En el caso de estas últimas, se limitarían a los retornos tanto forzosos como voluntarios desde algunos de los Estados miembros con destino al tercer país del acuerdo concreto y no desde el tercer país a cualquier otro Estado[158]. Sin embargo, en el segundo modelo aprobado a finales de 2021, la Comisión retira las actividades relacionadas con el retorno de los acuerdos por considerar que «no sería el instrumento adecuado para organizar las operaciones de retorno», en vista de que «el Reglamento no prevé el despliegue operativo de equipos distintos de los equipos de gestión de fronteras en terceros países ni prevé el ejercicio de competencias ejecutivas en un tercer país en el marco del retorno de los miembros del cuerpo permanente»[159].

A la hora de seleccionar a los terceros países para celebrar este tipo de acuerdos, la Comisión tiene como prioridad a aquellos territorios de origen y tránsito de los flujos migratorios y tiene en cuenta, además, la capacidad de los terceros países para poner en marcha este tipo de cooperación[160]. En este sentido, por su importancia estratégica respecto a los problemas de seguridad y migratorios, los Balcanes Occidentales han resultado, en opinión de Nechev y Trauner, la región ideal para probar estos nuevos acuerdos para los despliegues operativos con competencias ejecutivas de Frontex. «Estos estados –señalan los autores– están en las inmediaciones de la Unión, aceptan el derecho internacional de derechos humanos y desean convertirse en miembros de la UE. [...] Los acuerdos proporcionarán a la UE una herramienta de vigilancia de las zonas fronterizas críticas o porosas en la vecindad sureste de la UE»[161].

En esta misma línea, Kilpatrick apunta que los países balcánicos seleccionados para poner en marcha los primeros acuerdos «conforman lo que los funcionarios consideran una 'zona de

[156] El acuerdo sobre el estatuto firmando con Montenegro fue actualizado en base al nuevo modelo de acuerdo de la Comisión en mayo de 2023. Ver Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro (*DO* L 140 de 30.05.2023).

[157] Artículo 4.1, Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania (*DO* L 46 de 18.02.2019), y artículo 5.1, Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia (*DO* L 202 de 25.06.2020).

[158] En los acuerdos sobre el estatuto con Albania y Serbia se definen las operaciones de retorno como una «operación coordinada por la Agencia con el apoyo técnico y operativo de uno o más Estados miembros en cuyo marco se lleva a cabo el retorno desde uno o más Estados miembros, tanto forzoso como voluntario» tanto a la República de Albania como a la de Serbia.

[159] COMISIÓN EUROPEA: *Modelo de acuerdo de trabajo…, op.cit.,* p. 4.

[160] ULLRICH: *Intervention in the LIBE Working…, op. cit.*

[161] [Traducción del original: Ces Etats sont à proximité immédiate de l'Union, ils acceptent le droit international des droits de l'homme et souhaitent devenir membres de l'UE […] Les accords fourniront à l'UE un outil de surveillance des zones frontalières critiques ou poreuses dans le voisinage sud- est de l'UE] NECHEV, *et al*.: *Accords de Statut: Cooperation Novatrice…, op. cit.,* p.6.

amortiguamiento' entre Grecia y otros estados Schengen, y han estado involucrados durante mucho tiempo en las políticas fronterizas del bloque. A través de largas negociaciones sobre la adhesión a la Unión, los estados de los Balcanes Occidentales se encuentran en varias etapas de aproximación de la legislación nacional con el 'acervo' legal de la UE, lo que implica modificaciones sustanciales en los sistemas de inmigración y asilo»[162].

Hasta la fecha, la UE ha concluido acuerdos sobre el estatuto con Albania, Montenegro, Moldavia, Macedonia y Serbia, mientras que el de Bosnia y Herzegovina no llegó a concluirse por la negativa del gobierno serbio a ratificar el acuerdo[163], si bien en noviembre de 2022 el Consejo autorizó el inicio de nuevas negociaciones[164].

2.1.3 Asistencia técnica

La cooperación internacional de la Agencia mediante la asistencia técnica[165] tiene como objetivo apoyar el desarrollo de las capacidades de terceros países prioritarios para garantizar la efectividad de la gestión de las fronteras y la migración. Se basa en la puesta en marcha de actividades específicas y a la medida en relación a cuatro áreas principales: retorno, análisis de riesgo, control fronterizo, planificación y el control de calidad de la gestión integrada de las fronteras[166]. En este sentido, más que el despliegue de recursos humanos, operativos y de inteligencia, la cooperación técnica se centra en la movilización de recursos financiaros comunitarios y en el *know how* de la Agencia para fortalecer la resiliencia del vecindario de la UE y de los países de origen y tránsito, garantizando de esta manera la seguridad de las fronteras exteriores europeas.

Los proyectos de asistencia técnica de Frontex son financiados con fondos europeos y complementan las políticas generales de relaciones exteriores de la UE. La posibilidad de que la Agencia pueda financiar proyectos de capacitación en terceros países fue un paso importante

---

[162] [Traducción del original: make up what is seen by officials as a "buffer zone" between Greece and other Schengen states, and they have long been embroiled in the bloc's border policies. Through long negotiations over accession to the Union, Western Balkan states are at various stages of approximating domestic law with the EU's legal 'acquis', involving substantial amendments to migration and asylum systems.] KILPATRICK , J.: *External action: Frontex operations outside the EU*, Briefing Statewatch, 11 March 2021. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/ (consultado el 6 de junio de 2023).

[163] *Ídem*.

[164] Decisión (UE) 2022/2272 del Consejo de 18 de noviembre de 2022 por la que se autoriza la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina (*DO* L 300 de 21.11.2022)

[165] Artículo 73.6, Reglamento (UE) 2019/1896.

[166] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., pp. 24-27.

para que la cooperación con Frontex resultara atractiva para las autoridades nacionales, especialmente para las africanas[167].

Cada proyecto está enfocado en una región y temas prioritarios diferentes, si bien todas las actividades abordan las necesidades específicas de los países beneficiarios y los apoyan en el desarrollo de sus capacidades en el campo de la seguridad y gestión de las fronteras. Hasta el momento, la cooperación técnica de la Agencia se ha centrado en las regiones prioritarias: los Balcanes Occidentales[168], la Asociación Oriental[169] y el Sur del Mediterráneo.

De hecho, los proyectos de asistencia técnica son el eje central de las relaciones que la Agencia mantiene con importantes regiones vecinas con las que la cooperación tiene un nivel menos formal –pero no por ello menos importante–, como es el caso de África.

Si bien desde su puesta en marcha Frontex ha intentado establecer una cooperación estructurada con Marruecos, Egipto, Mauritania, Senegal, Túnez o Libia, las autoridades de estos países se han mostrado poco inclinadas a establecer acuerdos de trabajo[170] ya que prefieren trabajar bilateralmente con los Estados miembros con los que mantienen una cooperación más prolongada[171]. Por esta razón, se han procurado distintos medios alternativos para construir la confianza mutua basada en intereses comunes –por ejemplo, comités mixtos[172], diálogos sobre migración, movilidad y seguridad[173] o la conferencia Euroárabe[174]– y para mejorar el desarrollo

[167] FINK: "Frontex Working Arrangements: Legitimacy…", *op.cit.,* p. 30.
[168] En los Balcanes Occidentales se ha llevado a cabo el proyecto *Apoyo regional a la protección y la gestión de las cuestiones migratorias sensibles en los Balcanes Occidentales y Turquía* que se desarrolló en dos fases: la primera, entre 2016 y 2019, con un presupuesto de 5,5 millones de euros, y la segunda, entre 2019 y 2021, que contó con una inversión de 3,4 millones de euros. La intención es que este último tenga continuidad hasta 2025. Sobre los detalles de los proyectos y sus resultados ver FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*, Warsaw, 27 May 2020, p. 99; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*, Warsaw, 28 June 2022, p. 78.
[169] La primera iniciativa de asistencia técnica coordinada por Frontex fue el *Proyecto de desarrollo de capacidades de gestión integrada de las fronteras exteriores de la Asociación Oriental* (GIF/AO) que tuvo lugar entre 2014 y 2018 con una inversión de 4,5 millones de euros y la colaboración de la Organización Mundial de Aduanas (WCO), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM). Ver FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018…, op. cit.,* p. 50.
[170] FRONTEX: *Informe General 2010*, Varsovia, 30 de junio 2011, p. 11.
[171] BRINKMANN: *Intervention in the LIBE Working*…, *op. cit*.
[172] Se trata de un foro para acordar prioridades conjuntas y áreas de cooperación. FRONTEX: *In Brief 2022…, op. cit.,* p. 19. Ver también FRONTEX: *Frontex and Morocco to strengthen cooperation,* Press Release, 28 October 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-morocco-to-strengthen-cooperation-upnSgq (consultado el 21 de junio de 2023).
[173] FRONTEX: *Informe General 2011*, Varsovia, 30 de junio 2012, p. 13.
[174] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., p. 30.

de capacidades con dos proyectos de asistencia técnica: *EU4BorderSecurity*[175] y el de *Fortalecimiento de AFIC*[176].

El desarrollo de capacidades de los socios africanos en la gestión migratoria y de las fronteras seguirá siendo uno de los pilares de la cooperación exterior en el futuro y no solo se limitará a continuar con los actuales proyectos en marcha. En el nuevo plan de acción para las rutas del Mediterráneo Occidental y del Atlántico presentado por la Comisión en junio de 2023[177] se plantea la puesta en marcha de una Asociación Operativa contra el Tráfico Ilícito (ASOP) con Marruecos. Con esta iniciativa se prestará asistencia financiera específica, operaciones de apoyo presupuestario y desarrollo de capacidades financiadas principalmente bajo el *NDICI-Global Europe*[178] para apoyar los esfuerzos de las autoridades marroquíes en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas[179]. En el ámbito concreto de la gestión de las fronteras también se prevé financiar con fondos europeos –a través del *NDICI-Global Europe* y, posiblemente, el Mecanismo de Solidaridad Voluntaria (VSM)[180] – el

[175] Con una inversión de cuatro millones de euros entre 2018 y 2023 financiados a través del instrumento de la PEV, *EU4BorderSecurity* tiene como objetivo principal mejorar la seguridad fronteriza en el norte de África y el Levante fomentando la cooperación bilateral y regional. Para conseguirlo, ofrece oportunidades de cooperación técnica en torno a cinco ejes: análisis de riesgos estratégicos y operativos; desarrollo de procedimientos operativos estándar; prácticas y tecnologías para controles y vigilancia fronterizos; puesta en marcha de medidas para contrarrestar la trata de seres humanos, el terrorismo y otros delitos transfronterizos graves; verificación de documentos e identidad; operaciones marítimas, funciones de guardacostas y búsqueda y salvamento; seguridad y protección de la salud en la frontera; y el desarrollo de currículos y tecnologías de capacitación y aprendizaje. Uno de los resultados destacados del proyecto es el establecimiento de un diálogo estructurado con Marruecos, Líbano y Jordania y la implicación de otros países de la región. Ver FRONTEX: *EU4BorderSecurity at a Glance,* Warsaw, October 2020, p. 2; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020,* Warsaw, 12 May 2021, pp. 85 y 88; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit*., pp. 75-76.

[176] El proyecto *Fortalecimiento de la Comunidad de Inteligencia África-Frontex (AFIC),* en marcha desde 2017 y con una financiación de cuatro millones de euros, tiene como objetivo de reforzar las estructuras de intercambio de información en los 33 países africanos que forman parte de la AFIC. Este proyecto es clave para los intereses de Frontex en la región ya que se lleva a cabo dentro de la principal y única plataforma de cooperación estable de la Agencia con los socios africanos. Pese a que es definida por sus participantes por su naturaleza informal, esta comunidad de inteligencia ha alcanzado desde 2010 una notable madurez pasando de ser foro enfocado en el seguimiento de los flujos migratorios que van desde el África subsahariana hasta Europa a convertirse en una red de alto nivel en el que se aborda la seguridad de la región, en la que se intercambia información sobre el crimen transfronterizo, el terrorismo o el tráfico de armas y drogas. Por este motivo, uno de los principales resultados de este proyecto es la creación de seis células de análisis de riesgo en Níger, Nigeria, Ghana, Gambia, Guinea y Senegal. Ver FRONTEX: *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2017*, Warsaw, February 2018, p. 9; FRONTEX: *Informe anual de actividades de 2017*, Varsovia, 29 de mayo de 2018, p. 23; FRONTEX: *Other Partners and Projects.* Disponible en https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/ (consultado el 15 de junio de 2019).

[177] EUROPEAN COMMISSION: *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes*, 6 June 2023. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-mediterranean-and-atlantic-routes_en (consultado el 21 de junio de 2023).

[178] *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe* es un nuevo instrumento de financiación para la acción exterior de la UE. Para saber más, consultar https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en (consultado el 21 de junio de 2023).

[179] EUROPEAN COMMISSION: *EU Action Plan for the Western Mediterranean…, op. cit.*, p. 2.

[180] La puesta en marcha de este mecanismo fue adoptada por 21 países Schengen en junio de 2022 bajo los auspicios de la presidencia francesa del Consejo para dar el primer paso en la implementación gradual del Pacto Europeo de Migracion y Asilo. El objetivo principal de este mecanismo cuya participación es voluntaria es la reubicación de los solicitantes de asilo. Sin embargo, los Estados miembros también pueden optar por contribuir financieramente, destinando fondos a un Estado miembro en concreto o bien a proyectos de terceros países que puedan tener un impacto directo en los flujos migratorios hacia el Espacio Schengen. Para profundizar sobre el tema, consultar, entre otros: COUNCIL OF EURPEAN UNION: *First step in the gradual*

refuerzo de las capacidades de Marruecos, Mauritania, Senegal y Gambia para desarrollar acciones nacionales y conjuntas para prevenir la migración irregular, la gestión de las fronteras y las acciones de búsqueda y salvamento[181].

La asistencia técnica de Frontex a terceros países también se ha llevado a cabo para apoyar las iniciativas comunitarias de la PCSD relacionadas con el control migratorio y la seguridad: EUBAM Libia, EUNAVFOR MED y EUCAP Sahel, firmando en estos dos últimos casos acuerdos de trabajo para formalizar esta colaboración en 2021[182] y 2022[183]. El apoyo de Frontex a estas misiones comunitarias ha consistido en la entrega de productos personalizados de los Servicios de Fusión de Eurosur para hacer seguimiento de la situación en la zona central del Mediterráneo[184], despliegue de expertos[185], desarrollo de módulos pilotos de formación[186], formación de oficiales y guardias fronterizos[187] y organización de seminarios sobre gestión fronteriza[188].

Aunque en la teoría es una cooperación menos formal que los acuerdos de trabajo y menos intrusiva que la que se lleva a cabo a través de los acuerdos sobre el estatuto, la asistencia técnica es una herramienta útil que permite a la Agencia influir en la gestión de las fronteras, los flujos migratorios y la lucha contra la delincuencia transfronteriza expandiendo sus estándares a las regiones prioritarias. Como argumenta Marin, con estos proyectos se crea una zona de amortiguación en el entorno inmediato de las fronteras comunitarias que apoya la función y la misión de Frontex[189].

Vemos así cómo los esfuerzos de cooperación internacional de Frontex en cuanto a movilización de recursos humanos, técnicos y económicos, se centra básicamente en las tres

---

implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism, 22 June 2022, disponible en https://wayback.archive-it.org/12090/20221120105510/https:/presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/ (consultado el 21 de junio de 2023); CARRERA, S., *et al*.: *The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU asylum policy: One step forward, three steps back on equal solidarity*, CEPS In-Depth Analysis, CEPS, October 2022; TRASCA, L.: "Migration and the EU Voluntary Solidarity Mechanism: A Failed Attempt to Address the Impasse?", *European Studies Review,* 19 March 2023. Disponible en https://europeanstudiesreview.com/2023/03/19/migration-and-the-eu-voluntary-solidarity-mechanism-a-failed-attempt-to-address-the-impasse/#:~:text=Voluntary%20Solidarity%20Mechanism.-,The%20Voluntary%20Solidarity%20Mechanism,of%20Solidarity%20in%20June%202022 (consultado el 21 de junio de 2023).

[181] EUROPEAN COMMISSION: *EU Action Plan for the Western Mediterranean*…, *op. cit*., p. 2.

[182] Working Arrangement between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and EUNAVFOR MED IRINI.

[183] Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger).

[184] FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018…, op. cit.,* p. 27.

[185] FRONTEX: *Informe anual de actividades de 2017*…, *op. cit*., p. 29.

[186] FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018*…, *op. cit*., p. 50.

[187] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*…, *op. cit*., p. 67.

[188] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*…, *op. cit*., p. 85.

[189] MARIN: "The Cooperation Between Frontex and Third Countries…", *op. cit*., p. 171.

regiones prioritarias por su proximidad, el control migratorio y la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Con el resto de las regiones, aunque son importantes sobre todo para los temas de seguridad, la cooperación es menos intensa y directa.

En el caso de los países de la llamada *Ruta de la Seda*, concretamente Afganistán, Bangladesh, Irán, Irak, Pakistán y Sri Lanka, que son los principales territorios de origen y tránsito de migración ilegal, el papel actual de la Agencia se limita en participar en el consejo asesor del proyecto *IBM Silk Routes*[190] financiado por la Comisión y administrado por el *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD)[191]. También participa en apoyar la décima fase del *Border Management Programme in Central Asia*[192] (también de la ICMPD) para contribuir al fortalecimiento de los servicios nacionales fronterizos de los países participantes, así como el Plan de Compromiso Estratégico UE-Pakistán. De hecho, es con este último país con el que mantiene los contactos directos más importantes con el objetivo de desplegar un funcionario de enlace en Islamabad[193], aunque también mantiene un contacto regular con las entidades clave de la UE presentes en la región, como la Misión Asesora de la UE a Irak.

Frontex considera que existe una potencial cooperación en temas de seguridad, como el tráfico de heroína hacia Europa a través de esta ruta y también la detección y prevención del terrorismo. Por este motivo, una vez que el contexto político y la seguridad de la región lo permitan, la Agencia «buscará establecer vínculos sostenibles en asuntos de interés común, como el análisis de riesgos y la detección de delitos transfronterizos, especialmente en relación con el contrabando de drogas, el fraude de documentos y la trata de seres humanos»[194].

La cooperación de Frontex con los países de América Latina es similar que la descrita anteriormente. La Agencia colabora con los proyectos financiados por la Comisión en la región

[190] Para saber más sobre el proyecto, consultar https://www.icmpd.org/our-work/projects/integrated-border-management-in-the-silk-routes-countries-ibm-silk-routes
[191] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*…, *op. cit*., p. 86.
[192] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit*., p. 76.
[193] *Ídem*.
[194] [Traducción del original: will seek to build sustainable ties on matters of common interest, such as risk analysis and the detection of cross- border crime, especially in relation to drug smuggling, document fraud and trafficking in human beings] FRONTEX: *Frontex International Cooperation*…, *op. cit*., p. 32.

(EUROFRONT[195] y SEACOP[196]) y mantiene el diálogo con las autoridades policiales de la región con la intención de fortalecer la cooperación en la prevención, detección y lucha contra el tráfico de productos ilícitos (en especial, droga) y la proliferación de delitos transfronterizos[197].

2.2 Cooperación Interagencias

El apoyo a misiones y proyectos comunitarios en terceros países expuestos brevemente en el apartado anterior es solo una pequeña parte de la cooperación que lleva a cabo Frontex con organismos internacionales y otras agencias de la UE. El mandato establece que «la Agencia cooperará con las instituciones, órganos y organismos de la Unión y podrá cooperar con organizaciones internacionales, dentro de sus respectivos marcos jurídicos, y utilizará la información, los recursos y los sistemas existentes disponibles en el marco de EUROSUR»[198]. En concreto, en el reglamento de Frontex figuran más de una veintena de agencias y organismos prioritarios para llevar a cabo esta cooperación y, de hecho, en la actualidad la Agencia tiene formalizados acuerdos de trabajo con todas ellas[199]. Se trata de «socios estratégicos en distintos ámbitos afectados por las actividades de gestión de fronteras, capaces de contribuir a la mejora de la gestión integrada de las mismas. Estos socios ejercen su labor en materias como la seguridad, la inmigración y el asilo, las aduanas, los asuntos marítimos, el transporte, la tecnología y la gestión de crisis»[200].

Por su importancia en el desarrollo de las políticas del ELSJ, la cooperación interagencias con Europol y la Agencia de Asilo de la UE (EASO) es la más importante que mantiene Frontex

---

[195] Este proyecto de cooperación delegada entre la UE y América Latina tiene como objetivo el «fortalecimiento de la eficacia en la gestión de cuatro fronteras piloto relevantes que implican a siete países, y el apoyo a la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes». El programa realiza actividades en las fronteras de Rumichaca (entre Colombia y Ecuador), Desaguadero (Perú y Bolivia), la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay y la de Aguas Blancas-Bermejo (Argentina y Bolivia). Para saber más, consultar https://programaeurofront.eu/es/page/que-es-eurofront.

[196] El Proyecto de Cooperación Portuaria (SEACOP) forma parte del Programa Global de Flujos Ilícitos de la UE, puesto en marcha para «contribuir a la lucha contra el tráfico ilícito marítimo y las redes criminales asociadas en los países y regiones de América Latina, el Caribe y África Occidental». Para saber más, consultar https://illicitflows.eu/es/proyectos/seacop/.

[197] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit*., pp. 76-77.

[198] Artículo 68, Reglamento (UE) 2019/1896.

[199] Hasta el momento la Agencia ha formalizado acuerdos de trabajo con Eurojust, Europol, ACNUR, la OIM, Interpol, ICMPD, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), la Comunidad de Estados Independientes (CIS), el Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), la EASO, eu-LISA, la Iniciativa Regional sobre Migración, Asilo y Refugiados Centro Regional en los Balcanes Occidentales (MARRI), el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Comité Europeo de Normalización (CEN) y Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Escuela Europea de Policía (CEPOL), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Control de Pesca (AECP), la Agencia Europea para la Seguridad Aérea (AESA) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (SatCen). Todos los acuerdos de trabajo con estos organismos están disponibles en https://bit.ly/3PiWOQe (consultado el 19 de junio de 2023),

[200] FRONTEX: *Informe general de 2008*, Varsovia, 30 de junio de 2009, p. 16.

en la actualidad. Asimismo, es de relevancia la cooperación que desde hace algunos años existe con las agencias europeas en el ámbito marítimo, –Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y Agencia Europea de Control de Pesca (AECP)–, para las funciones de guardacostas que Frontex tiene asignadas desde 2016. Debido a su peso estratégico, la cooperación con estas agencias europeas son objeto de un análisis más profundo en esta investigación lo que, además, servirá de introducción para el siguiente apartado.

2.2.1 Seguridad y migración

Como tres de las agencias con más peso del ELSJ, la cooperación entre Frontex, Europol y la EASO es decisiva para la integración europea en este ámbito porque, pese a la singularidad de cada una de ellas, comparten funciones similares en un área política común, aunque fragmentada[201]. Como explican Weyemberg, Armada y Brière «la complementariedad, la coherencia y una buena articulación entre todos estos organismos es crucial si el propósito es establecer un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) coherente e implementar de manera efectiva sus tres componentes. Una buena articulación entre los organismos de la UE también es crucial para desarrollar un enfoque multidisciplinario en la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave»[202].

De esto han sido conscientes las instituciones comunitarias desde que se apostó por la construcción de este ELSJ y por ello se ha hecho hincapié en la necesidad de establecer y estrechar esta cooperación interagencias en los programas de *La Haya*[203] y *Estocolmo*[204]. Esta preocupación se trasladó a los propios Tratados. Concretamente al artículo 71 TFUE por el que se creó, dentro del Consejo, el Comité Permanente de Cooperación Operacional en materia de Seguridad Interior (COSI)[205]. También se concretó en 2010, el establecimiento de la Red de Agencias de Justicia y Asuntos de Interior que reúne a las nueve agencias de la UE «para

[201] FERNÁNDEZ-ROJO, D.: *EU Migration Agencies: The Operation a Cooperation of Frontex, EASO and Europol*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, p. 115.
[202] [Traducción del original: Complementarity, consistency and a good articulation between all these bodies is crucial if the purpose is to establish a consistent Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) and effectively implement its three components. A good articulation between the EU bodies is also crucial to develop a multidisciplinary approach in the fight against serious cross-border crime.] WEYEMBERG, A., *et al*.: *The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2014, p. 8.
[203] EUROPEAN COUNCIL: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (*DO* C 53 de 3.3.2005, p.10).
[204] EUROPEAN COUNCIL: The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (*DO* C 115 de 4.5.2010, p. 6).
[205] Véase https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/ (consultado el 22 de junio de 2023).

mejorar la cooperación interinstitucional, implementar las prioridades de la UE en las áreas de libertad, seguridad y justicia y alinear actividades en áreas de interés común»[206].

Debido a esta necesidad de trabajar conjuntamente para evitar superposiciones o duplicaciones y «garantizar un mayor grado de eficacia, coherencia y legitimidad»[207] en un ámbito tan importante, la cooperación interagencias ha estado presente desde el mandato fundacional de Frontex, dando especial prioridad a la cooperación con Europol y EASO.

Europol es la primera agencia de la UE con la que Frontex estableció una cooperación estructurada firmando en 2008 un Acuerdo de Cooperación Estratégica. Este tipo de convenios tiene como finalidad mejorar la cooperación en la prevención, detección, supresión e investigación de las formas de delincuencia internacional[208] a través del intercambio de información técnica y estratégica[209]. El acuerdo fue reforzado y actualizado en 2015, pasando a ser un Acuerdo de Cooperación Operativa[210] cuya novedad principal es la posibilidad de transmitir datos personales –sobre sospechosos criminales– e información clasificada recopilada por las autoridades de los Estados miembros durante las operaciones conjuntas, los proyectos piloto o las intervenciones rápidas coordinadas por Frontex[211].

La cooperación entre ambas agencias se basa en unos principios concretos[212] y tiene como objetivo ayudar a los Estados miembros en la prevención y lucha contra la delincuencia transfronteriza (migración ilegal, trata de seres humanos o terrorismo[213]) y a mejorar la gestión integrada de las fronteras. Para conseguirlo, cooperan en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades operativas previstas en sus ciclos de planificación; intercambian información estratégica y operativa sobre el *modus operandi* utilizado por las redes delictivas,

---

[206] [Traducción del original: in enhancing inter-agency cooperation, implementing the EU priorities in the areas of freedom, security and justice and aligning activities in areas of common interest] EUROJUST: *Final Report on the JHA agencies network activities 2020*, The Hague, February 2021, p.4.

[207] [Traducción del original: to ensure greater degree of effectiveness, coherence and legitimacy.] LOSCHI, C., *et al.*: "Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification?" en POLLAK, J., *et al.* (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 209.

[208] BRIÈRE, C.: "Cooperation of Europol and Eurojust with external partners in the fight against crime: a legal appraisal", HOFFMAN, H., *et al.* (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, p. 66.

[209] Artículo 2, Strategic Co-Operation Agreement between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the European Police Office (No en vigor).

[210] Agreement on Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union ("FRONTEX") and the European Police Office ("EUROPOL"), 28 March 2008.

[211] BRIÈRE: "Cooperation of Europol and Eurojust…", *op. cit*., p. 66.

[212] EUROPOL: *Statement of Principles for collaboration between Europol and Frontex*, The Hague, 4 October 2018.

[213] Sobre la coordinación institucional e interagencias en el ámbito del terrorismo, ver ARGOMANIZ, J.: "A 'coordination nightmare'? Institutional Coherence in European Union Counter-Terrorism", en KAUNERT, C., *et al.* (eds): *European Homeland Security: A European strategy in the making?*, London, Routledge, 2012, pp. 72-94.

las evaluaciones de amenazas, el análisis de riesgos, los resultados del análisis estratégico y los informes de situación delictiva –que se incluirán en el Mapa de Situación Europeo de Eurosur– y realizan operaciones conjuntas. A su vez, ambas agencias realizan entre sí consultas periódicas a través de puntos de contacto, funcionarios de enlace y en reuniones anuales bilaterales de alto nivel, tanto de los directores ejecutivos como de los consejos de administración[214].

Para llevar a la práctica este acuerdo de cooperación operativa, Frontex y Europol acordaron un Plan de Acción conjunto en el que se definen las áreas concretas de cooperación, los objetivos a alcanzar y las actividades que se llevarán a cabo. En el último plan acordado en 2019[215] hay una veintena de ámbitos de colaboración, desde los más básicos como el intercambio de información, los análisis estratégicos, despliegues y formación hasta el terrorismo, el intercambio de personal, las relaciones exteriores o la investigación e innovación.

Entre las numerosas acciones concretas previstas en este plan de acción hay varias destacables. Una de ellas en la intención de crear sinergias entre la acción exterior de las agencias aprovechando la capacidad de despliegue del cuerpo permanente de Frontex en terceros países, estableciendo una cooperación estratégica entre el funcionario de enlace de Europol en Albania y la *JO FOA Western Balkan.* Otra actuación reseñable es el despliegue permanente de un oficial de Frontex en el Cetro de Intercambio de Información, que forma parte del Centro Europeo de Tráfico Ilícito de Migrantes de Europol, con el objetivo de mejorar el intercambio de información sobre el tráfico de migrantes, incluido el trabajo conjunto sobre productos de inteligencia, e implementar medidas coordinadas. Como resultado de esta medida, las agencias han llevado a cabo evaluaciones conjuntas, como la del tráfico de migrantes de Turquía a Italia en embarcaciones de recreo que sirvió para hacer un seguimiento operativo y profundizar en la comprensión común de estos fenómenos[216].

En este mismo ámbito también se prevé el desarrollo e implementación de un concepto sobre la coordinación táctica Frontex-Europol para dar respuesta a las amenazas de delincuencia transfronterizas que incluiría la realización de análisis conjuntos sobre las amenazas específicas y las respuestas tácticas y operativas que se tomarán al respecto en cooperación con los Estados miembros. También se pretende, entre otras cosas, hacer un uso más efectivo de los Servicios

[214] FRONTEX*: Informe anual de actividades consolidado 2018…*, *op. cit*., p. 52.
[215] *Joint Europol-Frontex Action Plan*, Luxemburgo, 7 June 2019.
[216] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019…*, *op. cit*., p. 42.

de Fusión de Eurosur, realizando visitas de estudio o bien permitiendo que un funcionario de Europol participe en los despliegues concretos de la vigilancia aérea multipropósito.

Por otro lado, la cooperación estructurada entre Frontex y EASO está en marcha desde la puesta en funcionamiento de esta última. Ambas agencias tienen una importancia fundamental en la aplicación de la política migratoria de la UE por lo que la cooperación reforzada entre ellas permite prestar un apoyo operativo rápido y eficiente a los Estados miembros que se enfrentan a grandes flujos migratorios mixtos, además de evitar duplicaciones y fomentar sinergias.[217]

Así las cosas, el acuerdo de trabajo suscrito entre Frontex y EASO está más enfocado en la coordinación de la respuesta operativa, es decir, en los despliegues de los equipos europeos de fronteras y de apoyo al asilo en los sectores fronterizos donde sea necesario. Para ello se informan mutuamente sobre las operaciones previstas (compartiendo sus programas de trabajo antes de ser aprobados) y sobre los perfiles y composición de los grupos de expertos. También está prevista la posibilidad de solicitar cooperación técnica en el desarrollo e implementación de actividades concretas.

Al respecto del intercambio de información, esta se limita en gran medida a los análisis sobre temas de interés común, seguimiento de terceros países, metodologías, mejores prácticas y elaboración de estadísticas. También se concretan en el documento los puntos de contacto que se encargarán de la implementación del acuerdo de trabajo.

Al igual que en el caso de Europol, el acuerdo de trabajo entre Frontex y EASO se complementa con un plan de cooperación (el más reciente es el del período 2019-2021)[218], en el que se definen cuatro líneas de actuación prioritarias. La primera de ellas –en consonancia con el acuerdo de trabajo– es la cooperación operativa. Para ésta se plantean varias acciones concretas, como poner en marcha un grupo de trabajo (con la participación de Europol) para garantizar un enfoque consistente en la configuración e implementación de los Equipos de Apoyo para la Gestión de la Migración (MMTS) así como desarrollar un marco conceptual conjunto y un protocolo de comunicación para las actividades de estos equipos. Otra acción prevista es apoyar a los Estados miembros en el marco de las operaciones desplegadas en los puntos críticos y mediante el Grupo Operativo Regional de la UE (EURTF)[219]. En el ámbito

[217] Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Asylum Support Office (EASO), 26 September 2012.
[218] *Frontex-EASO Cooperation Plan 2019-2021*, Helsinki, 18 July 2019.
[219] Se trata de un mecanismo de coordinación puesto en marcha en 2015 por Frontex, EASO, Europol y Eurojust dentro del enfoque de «punto crítico». Su finalidad es coordinar la asistencia comunitaria en los Estados miembros que sufren una

internacional se establece la cooperación para el desarrollo de capacidades de terceros países, especialmente el proyecto de asistencia operativa para la gestión de los flujos migratorios en los Balcanes Occidentales.

En el ámbito de información y análisis, el plan de cooperación prevé el trabajo conjunto para crear un mapa de situación común específico para la migración irregular y las personas que necesitan protección internacional. Se plantea, además, el análisis y el monitoreo de las redes sociales, el intercambio de análisis regulares y específicos –como, por ejemplo, los movimientos secundarios dentro del Espacio Schengen–, o el desarrollo de actividades conjuntas de gestión de la información y el conocimiento en el ámbito del retorno.

La tercera línea de actuación es el desarrollo de capacidades generando sinergias en tres ámbitos: la formación, el retorno y la investigación y desarrollo. Por último, el programa establece una línea de cooperación horizontal mediante la participación de representantes de las agencias en las reuniones de los respectivos consejos de administración o el despliegue de funcionarios de enlace.

Además de la cooperación bilateral, Frontex, Europol y EASO han reforzado desde la *crisis de los refugiados* su cooperación multilateral promovida por el enfoque de punto crítico, que permite que las tres agencias intervengan de manera coordinada en los Estados miembros de primera línea fronteriza durante una crisis migratoria. Aunque la intervención es conjunta, cada una de las agencias se encarga de tareas concretas relacionadas con su mandato. Frontex apoya a las autoridades nacionales en el registro e identificación de los migrantes para distinguir entre las categorías de asilo y retorno, además de realizar entrevistas voluntarias para recopilar información sobre rutas migratorias, redes de tráfico y movimientos secundarios. Por su parte, EASO brinda apoyo en los procedimientos de asilo y Europol lleva a cabo las investigaciones para desmantelar las redes de tráfico de migrantes[220].

Más allá de la movilización de recursos operativos dentro del enfoque de punto crítico, la cooperación multilateral de las tres agencias se expande a otras áreas. Por ejemplo, la realización de análisis conjuntos[221] como el llevado a cabo en 2019 sobre las llamadas

importante presión migratoria. Ver FRONTEX: *EURTF office in Catania inaugurated*, Press Release, 27 April 2016. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eurtf-office-in-catania-inaugurated-fcQoSr (consultado el 28 de junio de 2023).

[220] Ver LOSCHI, *et al*.: "Interagency Relations and the EU Migration Crisis…", *op. cit*., pp. 217-218; FERNÁNDEZ-ROJO: *EU Migration Agencies: The Operation a Cooperation of Frontex…, op. cit.,* pp. 139-148.

[221] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*…, *op. cit.,* p. 42.

«Caravana de la esperanza» en Turquía y Grecia[222] o el informe sobre los movimientos secundarios presentado en 2020[223]. También destaca la puesta en marcha de un acuerdo de trabajo trilateral para trabajar de forma conjunta en predicciones, alertas tempranas y recomendaciones sobre la situación en Grecia, Turquía y Bulgaria[224].

2.2.2 Funciones de guardacostas

La AESM y la AECP son las otras dos agencias europeas con las que Frontex mantiene una cooperación estructurada, en este caso necesaria para el desarrollo de las funciones de guardacostas[225] que tiene asignadas desde 2016. Si en el ámbito de la seguridad interior y la gestión de la migración la cooperación entre agencias es fundamental, en el caso del ámbito marítimo es clave, sobre todo teniendo en cuenta que son más de 300 las autoridades nacionales y organismos europeos[226] que llevan a cabo diversas funciones de guardacostas[227] en la UE.

Como explican Chintoan-Uta *et al*., «las intervenciones en el mar suelen ser técnicamente difíciles, caras y, a menudo, arriesgadas. […] La coordinación eficiente de estas operaciones requiere sistemas consistentes (sin redundancia, sin brechas, interoperabilidad e información precisa) y una implementación coordinada»[228]. Por esta razón, antes de la crisis migratoria de 2015 ya existían numerosas redes de colaboración (unas 70) entre los Estados miembros y la UE, que cooperaban sobre todo en la protección del medio ambiente marino, así como en la protección y vigilancia marítima[229]. Sin embargo, eran estructuras que creaban barreras para una colaboración efectiva[230] ya que se abordaban desde un enfoque sectorial que no integraban en su conjunto todas las funciones de guardacostas[231], impidiendo de esta manera el uso

---

[222] Ver FRA: *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*, Quarterly Bulletin 1.04.2019-30.06.2019, p. 16; GHAJAR, A.: ""Caravans of Hope" in Turkey and Greece as Rumors of Open Borders Spread", *Iran Wire*, 5 April 2019. Disponible en https://iranwire.com/en/features/65958/ (consultado el 29 de junio de 2019).
[223] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit.,* p. 32.
[224] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*…, *op. cit*., p. 42.
[225] Artículo 69, Reglamento (UE) 2019/1896.
[226] ICF: *Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions*, June 2014, p. 18.
[227] El Foro Europeo de Funciones de Guardia Costera (ECGFF) ha definido un total de diez funciones de guardacostas: Seguridad marítima, protección marítima, actividades aduaneras marítimas; cumplimiento de la ley marítima, control de fronteras marítimas; vigilancia marítima; protección y respuesta al medio ambiente marítimo; búsqueda y rescate; respuesta a accidentes y desastres y control de la pesca. *Ibídem*, pp. 4-5.
[228] [Traducción del original: Interventions at sea are usually technically difficult, expensive and often risky […] Efficient coordination of these operations requires consistent systems (no redundancy, no gaps, interoperability and accurate information) and coordinated implementation] CHINTOAN-UTA, M*., et al*.: "EU Coast Guard: A Governance Framework Based On the Principles of Sustainable Development", *European Journal of Sustainable Development*, vol 5, nº 2, 2016, p.187
[229] ICF: *Study on the feasibility of improved*…, *op. cit*., p. 13.
[230] *Ibídem*, p. 8.
[231] CHINTOAN-UTA, *et al*.: "EU Coast Guard: a Governance…", *op. cit*., p.187.

eficiente de todos los recursos disponibles por parte de las agencias involucradas, en especial en las actividades operativas.

Al igual que sucedió en el ámbito de la seguridad y la migración, la *crisis de los refugiados* cambió el enfoque sobre la cooperación en el ámbito marítimo. Las bases de esta nueva perspectiva se sentaron en la Estrategia de Seguridad Marítima de 2014[232] y la Agenda Europea de Migración de 2015 fomentando «acciones concretas con el fin de aumentar una respuesta común a los riesgos y amenazas marítimos mediante una propuesta común de medios y recursos disponibles en la UE»[233], acercándose de esta manera a la posibilidad de tener una guardia costera europea.

Para llegar a ella, la Comisión planteó el refuerzo de la cooperación en cuatro ámbitos concretos: el intercambio de información, los servicios de vigilancia, el desarrollo de capacidades y la puesta en marcha de operaciones multipropósitos[234]. El refuerzo de esta cooperación se centró en Frontex, la AESM y la AECP, ya que la combinación de sus mandatos cubre la mayor parte de las funciones de guardacostas, sin afectar al reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros. En este sentido, Lukas apunta que «la cooperación interinstitucional en el ámbito marítimo es un componente vital para alcanzar un enfoque coherente y rentable al abordar las funciones de guardacostas»[235].

El primer paso para hacer realidad este enfoque fue modificar el mandato de las tres agencias y, posteriormente, formalizar el primer acuerdo de trabajo tripartito en 2017 –que tuvo una vigencia de cuatro años– y poner en marcha un proyecto piloto[236]. Según el reglamento de Frontex, las tres agencias deben cooperar para prestar apoyo a las autoridades nacionales y de la UE a través de la puesta en común, fusión y análisis de la información disponible en los sistemas de notificación de buques y otros sistemas de información, además de la prestación de servicios de vigilancia y comunicación como los que ofrece Eurosur. La cooperación también

[232] La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE fue actualizada en marzo de 2023. En la nueva estrategia se sigue haciendo hincapié en la necesidad de reforzar la respuesta de la UE impulsando y fomentando la interoperabilidad. Ver COMISIÓN EUROPEA: *Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes*, JOIN (2023), 8 final, Bruselas, 10 de marzo de 2023.

[233] [Traducción del original: concrete actions in order to increase a common response to maritime risks and threats by pooling means and resources available in the EU] LUKAS, V.: "Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions", en CHAUMETTE, P. (coor.): *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders / Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bilbao, Gomilex, 2018, p. 383.

[234] EUROPEAN COMMISSION: *Towards a European Coastguard Capacity*, non-paper on Coastguard Functions in the EU, 17 September 2015.

[235] [Traducción del original: interagency cooperation in the maritime domain is a vital component in order to reach a coherent and cost-effective approach while dealing with coast guard functions] LUKAS: "Frontex role in the development…", *op. cit*., p. 391.

[236] Ver FRONTEX, *et al*.: *Pilot Projet "Creation of a European Coastguard Function" (Final report),* 3 January 2018.

cubre el desarrollo de capacidades mediante la elaboración de directrices, recomendaciones, mejores prácticas, formación e intercambio de personal; el análisis de los retos operativos y riesgos emergentes en el ámbito marítimo y la puesta en marcha de operaciones polivalentes.

Estos objetivos generales también se reflejan en el acuerdo de trabajo tripartito que fue renovado y actualizado en 2021 –con vigencia indefinida–[237]. El documento establece además los propósitos específicos de la cooperación. El más importante de ellos es el intercambio de información relevante para establecer y mantener imágenes de conocimiento marítimo que se compartirán con las autoridades nacionales, para detectar, prevenir y combatir la migración ilegal, la contaminación marítima, control de puertos e inspección de buques, inspección y control de pesca, protección del medio marino, la seguridad marítima o la protección portuaria. Otro de los propósitos específicos de la cooperación es el apoyo a los Estados miembros en lo referente al desarrollo de capacidades a través de la formación intersectorial y las actividades de la Red Europea de Academias de Funciones de Guardacostas (ECGFA Net).

En cuanto a las actividades operativas, el acuerdo de trabajo contempla la puesta en marcha de operaciones marítimas multipropósito, que son el producto más importante de esta colaboración, ya que llevan la cooperación interagencias a un nivel superior[238] y se han convertido en la plataforma básica para la ejecución de las funciones de guardacostas entre las agencias europeas con competencia en la materia. En este caso, Frontex juega un papel muy relevante por su capacidad organizativa sobre el terreno, asignando una parte significativa de su presupuesto a las operaciones marítimas, así como de los equipos humanos y técnicos que despliega[239].

Para aplicar este acuerdo, las tres agencias crearon un comité director formado por los directores ejecutivos de cada una de ellas, que se reúnen una vez al año para supervisar el convenio y establecer el acuerdo estratégico anual –el plan de acción– en el que se presentan los objetivos de alto nivel para el ejercicio siguiente, incluyéndose en el programa de actividades anuales. El comité director define estos objetivos en base a la experiencia, los comentarios realizados a lo largo del año por las partes interesadas y a las aportaciones de las autoridades nacionales con competencias de guardacostas.

---

[237] Tripartite Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Fisheries Control Agency (EFCA) and the European Maritime Safety Agency (EMSA), 18 March 2021.
[238] LUKAS: "Frontex role in the development…", *op. cit*., p. 387.
[239] ILJINA, I.: *Frontex as a European Coast Guard:A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*, Thesis, Finland, National Defense University, 2019, p. 127.

Mientras que en el primer año (2018)[240], el plan estratégico se centró en las prioridades organizativas como en establecimiento de los tres subcomités especializados en servicios de comunicación, desarrollo de capacidades, evaluación de riesgos y uso compartido de necesidades, en los últimos años se ha enfocado en el desarrollo de proyectos determinados. Entre estos destaca la mejora del Catálogo de datos para fomentar el intercambio de información a través de las funciones de guardacostas[241]; el desarrollo de una hoja de ruta para implementar servicios basados en satélites identificados por los Estados miembros en apoyo de las funciones de guardacostas; la elaboración de un manual práctico sobre la cooperación europea en funciones de guardacostas y una red de cualificaciones de guardacostas (EFCGA-Net) o el mapeo del despliegue de los activos de las agencias en apoyo a los Estados miembros.

En los cinco años en los que se ha desarrollado esta cooperación estructurada en las funciones de guardacostas, se han integrado plenamente los sistemas de intercambio de información marítima, informándose sobre los ámbitos de operación, y las tres agencias han elaborado sus propios marcos de análisis de riesgo para apoyar las funciones de guardacostas[242]. Asimismo, se han llevado a cabo actividades operativas, además de talleres de búsqueda y rescate[243], formación de guardacostas y programas formativos orientados a mejorar la preparación del personal policial y naval para operar conjuntamente en aras de la seguridad en las fronteras exteriores marítimas. También se elaboró el primer manual sobre la cooperación europea en materia de guardacostas[244] y se han realizado seminarios relacionados con la lucha contra las actividades ilícitas en el mar, además de seguir dando pasos en la cooperación con terceros países en el ámbito marítimo, concretamente con Líbano y Pakistán[245].

3. OPERACIONES CONJUNTAS

Las operaciones conjuntas son, según las definió en su momento la Comisión, las actividades operativas llevadas a cabo por dos o más Estados miembros en colaboración con la Agencia, para reforzar la vigilancia y el control en una determinada zona de las fronteras exteriores[246].

[240] FRONTEX: *Programing document 2018-2020*, Warsaw, December 2017, pp. 236-238.
[241] FRONTEX: *Single Programming Document 2022-2024*, Warsaw, December 2021, p. 164-167.
[242] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2018*…, *op. cit*., pp. 24-26.
[243] *Ibídem*, p. 22.
[244] EUROPEAN COMMISSION: *Commission recommendation of 20.7.2021 establishing a "Practical Handbook" on European cooperation on coast guard functions*, C (2021) 5310 final, Brussels 20 July 2021.
[245] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit.*, p. 20.
[246] COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores*, COM (2003) 687 final, Bruselas, 11 de noviembre de 2003, p. 11.

Ilisescu revisa este concepto y lo actualiza definiéndolas como «formas de acción colectiva que se implementan con el fin *prima facie* de compartir la carga de la gestión de las fronteras exteriores de la UE»[247] –en su más amplia concepción– y que para su desarrollo requieren recursos políticos, económicos, logísticos y humanos.

En la práctica, la coordinación y puesta en marcha de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores es la principal y más importante función de Frontex desde su fundación. El desarrollo de capacidades, la dotación de competencias y las otras funciones detalladas en los capítulos y apartados precedentes se han fomentado e impulsado, en gran medida, para que las operaciones conjuntas de la Agencia sean lo más eficientes e independientes posible y abarquen cada vez más ámbitos, tanto temáticos (seguridad, guardacostas y retorno) como geográficos (terceros países).

De acuerdo con el reglamento actual, la Agencia tiene la misión de asistir a los Estados miembros en los momentos en que requieran asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores. Esta asistencia se concreta mediante la coordinación y organización de operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas –cuando se trate de retos concretos y desproporcionados que puedan poner en peligro el Espacio Schengen–[248], operaciones de búsqueda y rescate y operaciones e intervenciones de retorno.

Los principales objetivos de las operaciones conjuntas de Frontex son: asistir a las autoridades nacionales en el control de fronteras; la vigilancia fronteriza; el monitoreo de los flujos migratorios; la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; luchar contra la delincuencia transfronteriza; funciones de guardacostas y detección de documentos fraudulentos[249]. Para cumplir con estos objetivos, las operaciones conjuntas se despliegan en las principales rutas migratorias, con una especial atención en los corredores marítimos del Atlántico y del Mediterráneo. En la actualidad, la Agencia tiene cinco grandes áreas geográficas de actuación: toda la frontera terrestre oriental, los Balcanes Occidentales, la cuenca mediterránea (Grecia, Italia, España y Chipre), el Mar Negro y el Canal de la Mancha, en las que hay numerosas actividades operativas por tierra, mar y aire.

---

[247] [Traducción del original: forms of collective action that are deployed with the purpose prima facie of sharing the burden of border management of the external EU borders] ILISESCU, A.: *'Securitized' Solidarity? Explaining Member States' Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders,* Student Paper Lund University, 2015, p. 10.

[248] Artículo 10 g) y h), Reglamento (UE) 2019/1896.

[249] FRONTEX: *Operations*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/ (consultado el 5 de julio de 2023.

3.1 Organización y puesta en marcha

Con carácter general, estas intervenciones siempre son solicitadas a Frontex por el Estado miembro[250] afectado (o tercer país) y son acordadas con las autoridades nacionales, bajo cuyas órdenes, supervisión y presencia actúan los miembros de los equipos desplegados[251]. La Agencia no tiene la competencia de poner en marcha por decisión propia operaciones conjuntas ni intervenciones fronterizas rápidas, aunque sí puede, en base a la evaluación de vulnerabilidades o cuando se atribuya un impacto crítico, recomendar a un Estado miembro que realice esta solicitud[252].

A la hora de hacer esta recomendación, la Agencia deberá tener en cuenta los planes de contingencia del Estado miembro, el análisis de riesgo y el nivel analítico del mapa de situación europeo. El Estado miembro podrá negarse, justificadamente, a seguir la recomendación de la Agencia, ante lo que el director ejecutivo deberá informar al Consejo de Administración y a la Comisión con vistas a evaluar la necesidad de adoptar medidas de acuerdo al artículo 42, es decir, el llamado *derecho de intervención* que ya fue analizado en el Capítulo I de esta investigación.

La organización y puesta en marcha de las operaciones conjuntas de Frontex se lleva a cabo siguiendo un ciclo operativo de cuatro fases. La primera etapa es la planificación sobre la base de los productos de inteligencia, es decir, los informes de análisis de riesgo y las reuniones anuales que la Agencia mantiene con los Estados miembros, en las que prioriza las operaciones conjuntas propuestas en relación a su importancia y los recursos disponibles. Una vez que se definen las operaciones conjuntas que se llevarán a cabo, Frontex y las autoridades del país que acogerá la actividad realizan una evaluación sobre los equipos técnicos y sobre el número y el perfil de los agentes necesarios, sobre los que hace una solicitud a todos los Estados miembros y PAS para que contribuyan en base a los compromisos acordados anualmente.

La etapa más importante de la organización de las operaciones conjuntas es la elaboración del Plan Operativo[253]. En este documento redactado por el director ejecutivo en colaboración con el Estado miembro de acogida se recogen con detalle los datos de la operación: descripción de la situación, procedimiento y objetivos del despliegue; tiempo estimado para alcanzar los objetivos; zona geográfica; descripción de las funciones, competencias ejecutivas,

[250] Artículo 37, Reglamento (UE) 2019/1896.
[251] Artículo 43, Reglamento (UE) 2019/1896.
[252] Artículo 41, Reglamento (UE) 2019/1896.
[253] Artículo 38, Reglamento (UE) 2019/1896.

responsabilidades e instrucciones especiales para los equipos desplegados –incluida la consulta de base de datos–, el porte de armas y municiones, los derechos fundamentales y la protección de datos.

El Plan Operativo también detalla la composición de los equipos y el despliegue de otro personal pertinente, así como los nombres y rangos de las personas que ocupan la cadena de mando en el Estado miembro de acogida. Todo esto se especifica dentro de la estructura de coordinación de la operación, en la que se detallan los actores principales que participan tanto por el Estado miembro anfitrión, como por Frontex[254], los equipos técnicos que se desplegaran y sus condiciones de uso, los servicios logísticos, el transporte y las disposiciones financieras.

Además, incluye disposiciones detalladas sobre el sistema de notificación inmediata de incidentes y un sistema de información y evaluación que contenga los parámetros para el informe de evaluación que deberá realizarse después de que se concluye cada operación. También contiene disposiciones sobre la protección de derechos fundamentales y las personas que necesiten protección internacional, el mecanismo de denuncia y los preparativos logísticos.

Cuando se trata de operaciones marítimas, el Plan Operativo debe contener información específica sobre la jurisdicción y el derecho aplicable en la zona geográfica donde tendrá lugar la actividad, incluidas las referencias sobre interceptación, salvamento marítimo y desembarque del derecho nacional, internacional y europeo.

El documento, además de clasificado[255], es vinculante tanto para la Agencia como para el Estado miembro de acogida y los Estados miembros participantes. Para garantizar y supervisar la ejecución de este programa, el director ejecutivo nombrará a uno o varios expertos del personal estatutarios durante los despliegues como agente de coordinación, que se encargará de coordinar en nombre de la Agencia todos los aspectos del despliegue de los equipos y de actuar como interfaz entre Frontex, el Estado miembro de acogida y los participantes. Al realizar sus funciones, el agente de coordinación es asistido por un observador de derechos fundamentales[256].

Una vez que se pone en marcha la operación conjunta, el Centro Internacional de Coordinación (ICC) lleva el mando táctico de la misma. En el caso de los despliegues en las

[254] Ver FRONTEX: *Specific Activity Plan JO Cyprus 2021*, Warsaw, 6 May 2021; FRONTEX: *Operational Plan Multipurpuse operational activities at sea borders (MOA Sea) in the EU Member States*, Warsaw, 26 January 2021.
[255] De acuerdo con el compromiso de transparencia del nuevo director ejecutivo (ver Capítulo II), la Agencia ha desclasificado algunos planes operativos de años anteriores, sin revelar información detallada sobre *modus operandi,* funcionarios participantes, métodos y herramientas utilizados.
[256] Articulo 44, Reglamento (UE) 2019/1896.

fronteras terrestres y marítima, el ICC estará en el Estado miembro de acogida, en tanto que en los despliegues aéreos se coordinan desde sede la de Frontex en Varsovia[257]. El coordinador y director del ICC es un representante de la autoridad nacional designada por el Estado que acoge la operación, que además preside la Junta Coordinadora Conjunta, en la que participa el agente coordinador y oficiales de enlace de los Estados participantes. Esta junta se encarga de la gestión administrativa diaria de la operación[258]. Un ejemplo práctico de cómo funciona esta coordinación está descrito en el siguiente capítulo.

Si bien esta es la estructura de mando y coordinación sobre el papel, Bachiller Sánchez explica –tras realizar un estudio de campo en una de las operaciones marítimas de Frontex en Grecia–, que «la aplicación del día a día y las decisiones relacionadas con la actividad de patrullaje se toman en el puente –de mando del buque– y se negocian entre los actores a bordo»[259]. Asimismo, esta autora apunta a que más que las indicaciones previstas en el Plan Operativo, son las rutinas establecidas entre los agentes de Frontex y las del Estado miembro anfitrión, lo que determina el desarrollo de la operación conjunta. En estas rutinas, el peso de las autoridades nacionales es muy elevado[260], algo que también se comprueba en el estudio de caso realizado en esta investigación.

Según el artículo 46 del mandato, la culminación de la operación conjunta será decidida por el director ejecutivo en el momento en que los objetivos sean alcanzados, o también a solicitud de los Estados miembros que participen en la misma. La actividad se pondrá suspender, concluir o retirar la financiación si el Estado miembro de acogida no respeta el Plan Operativo, si hay información pertinente sobre la violación grave de derechos fundamentales o de las obligaciones de protección internacional. Estas disposiciones solo se han aplicado una vez, a principios de 2021, tras el fallo del TJUE en la que se acusa a las autoridades húngaras de no cumplir con las obligaciones comunitarias sobre protección internacional y expulsar a migrantes a Serbia de forma ilegal[261].

---

[257] FERNÁNDEZ-ROJO: *EU Migration Agencies: The Operation a Cooperation of Frontex…, op. cit*., p. 53.
[258] *Ídem.*
[259] [Traducción del original: the day-to-day enforcement and decisions related to the patrolling activity are however taken on the bridge and negotiated between the actors onboard] BACHILLER LÓPEZ, C.: "Border policing at sea: Tactics, routines, and the law in a Frontex patrol boat", *The British Journal of Criminology*, vol. 63, nº 1, 2022, p. 8.
[260] *Ibídem*, pp. 9-11.
[261] "EU migration chief welcomes Frontex suspension of operations in Hungary", *Euronews,* 28 January 2021. Disponible en https://www.euronews.com/my-europe/2021/01/28/eu-migration-chief-welcomes-frontex-suspension-of-operations-in-hungary (consultado el 6 de julio de 2023).

FIGURA IV-2: IMPORTE ANUAL DEDICADO A LAS OPERACIONES CONJUNTAS DE FRONTEX (EN €)

Año	Operaciones	Presupuesto total	%
2006	4.349.283	19.166.300	22,7
2007	20.887.428	42.150.300	49,5
2008	39.200.013	71.276.771	55
2009	49.738.282	89.063.297	55,8
2010	56.536.559	93.169.673	60,7
2011	78.547.432	118.187.000	66,5
2012	55.860.931	89.578.000	62,4
2013	49.714.597	93.950.000	53
2014	53.862.142	93.410.700	57,7
2015	99.841.863	150.328.178	66,4
2016	165.977.525	232.757.000	71,3
2017	195.084.026	280.560.000	69,5
2018	207.004.424	289.122.896	71,6
2019	230.368.763	330.107.000	69,8
2020	183.331.483	364.432.655	50,3
2021	329.129.677	535.245.042	61,5
2022	415.510.933	1.017.320.008	40,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos ofrecidos por Frontex.

Frontex se encarga de sufragar la totalidad de los gastos en los que incurran los Estados miembros para los despliegues de su personal de corta duración del cuerpo permanente, así como de los gastos por el despliegue de equipos técnicos. Esto supone que la Agencia dedica más de la mitad de su presupuesto anual a las operaciones conjuntas, cuyo importe se ha multiplicado por cien desde que se pusieron en marcha las primeras actividades operativas en el año 2006 (figura IV-2). A partir de la *crisis de los refugiados*, el presupuesto de las operaciones de Frontex aumentó sustancialmente hasta los más de 415 millones de euros que se dedicaron en 2022.

3.2 Conceptos operativos y tipos de operaciones

Durante los primeros años de funcionamiento, el tipo de operaciones realizadas por Frontex se correspondían con las características de la frontera exterior, es decir, terrestres, marítimas y aéreas y estaban vinculadas, en gran medida, con las labores de patrulla fronteriza. A partir de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

este enfoque más tradicional enmarcado en el concepto de Red Europea de Patrullas (EPN, en sus siglas en inglés)[262] se pusieron en marcha, por ejemplo, las operaciones marítimas *Heras*, *Índalo*, *Tritón* o *Poseidón*, para apoyar a los Estados miembros en las fronteras exteriores del Mediterráneo y del Atlántico en el control de los flujos migratorios y la lucha contra la delincuencia transfronteriza[263].

No obstante, a lo largo de los últimos años la Agencia ha desarrollado nuevos conceptos y tipos de operaciones conjuntas para responder a sus funciones en materia de seguridad y guardacostas, teniendo como base la premisa de la polivalencia y la flexibilidad, en línea con la importancia creciente de la cooperación interagencias analizada en el apartado anterior. Así, estos nuevos conceptos operativos «prevén actividades operativas mixtas que cubran no solo uno sino más tipos de fronteras. Este enfoque, además de la simplificación, también proporcionó flexibilidad adicional, lo que permitió abordar mejor las necesidades operativas cambiantes debido a los desarrollos en las áreas geográficas de interés»[264].

3.2.1 Intervenciones fronterizas rápidas

Una de las primeras evoluciones conceptuales relacionadas con la actividad operativa de Frontex más allá de la EPN fue el de las intervenciones fronterizas rápidas (RBI, en sus siglas en inglés). Establecidas en 2007, este tipo de operaciones conjuntas están basadas en los preceptos de urgencia, excepcionalidad, obligatoriedad y temporalidad con el objetivo de responder con celeridad a retos concretos y desproporcionados a los que se enfrenten los Estados miembros en sus fronteras exteriores.

La puesta en marcha de este mecanismo para responder a las emergencias en las fronteras exteriores dio forma a la percepción de Frontex como especialista en fronteras de Europa y consolidó en los años posteriores su labor como respuesta supranacional subsidiaria a las crisis graves que no podían manejar los Estados miembros de forma independiente[265].

---

[262] La EPN es definida como un «concepto permanente de seguridad fronteriza regional que permite la sincronización de las medidas nacionales de los Estados miembros de la UE y su integración en actividades europeas conjuntas». [Traducción del original: permanent regional border security concept that enables the synchronisation of national measures of the Member States of the EU and their integration into joint European activities] PAPASTAVRIDIS, E.: "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?", *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, nº 1, 2010, p. 78.

[263] FRONTEX: *Documento único de programación de Frontex 2016-2019*, Varsovia, 14 de diciembre de 2015, p. 27.

[264] [Traducción del original: foresee mixed operational activities covering not just one but more types of borders. This approach – besides simplification – also provided additional flexibility, enabling to better deal with shifting operational needs due to the developments in the geographical areas of interest]. FRONTEX: *Programing document 2019-2021*, Warsaw, 18 October 2018, p. 84.

[265] PERKOWSKI, N., *et al*.: "The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives", *EPD: Society and Space*, vol. 41, nº 1, 2023, p. 121.

A nivel operativo, la principal evolución que supuso este concepto al respecto de la actividad de Frontex fue la obligatoriedad de asistencia con respecto a los Estados miembros, como ya se avanzó en los capítulos anteriores. En este sentido, destaca Léonard que las intervenciones fronterizas rápidas «encarnan la aplicación, por primera vez al tema de la migración, de un tipo de mecanismo que tradicionalmente se ha desarrollado para hacer frente a emergencias y amenazas agudas como los ataques armados extranjeros. La idea de la participación obligatoria de todos los Estados miembros para hacer frente a la situación de emergencia en nombre de la solidaridad recuerda a la 'cláusula de solidaridad' del Tratado del Atlántico Norte»[266].

Al tratarse de un mecanismo de emergencia, las intervenciones fronterizas rápidas tienen un procedimiento[267] de puesta en marcha particular que, básicamente, difiere del resto de las actividades operativas en los plazos (mucho más breves) y en la asignación de los recursos humanos y técnicos. Aunque son intervenciones excepcionales, se pueden llevar a cabo para apoyar otras operaciones que ya estén en marcha, o reforzar áreas operativas en las que la presión migratoria sea mayor.

Debido a que se trata de un concepto operativo que responde a situaciones de emergencia, son pocas las operaciones de este tipo que se han llevado a cabo desde su incorporación al mandato de Frontex. De hecho, durante los primeros años de vigencia del mandato de 2007 algunos observadores aludieron a la falta de valor real de este mecanismo que no se usó hasta 2010[268].

Entre 2010 y 2021 se han desplegado seis intervenciones fronterizas rápidas, cinco de ellas solicitadas por Grecia ante la llegada masiva de flujos migratorios por vía terrestre y marítima. La primera tuvo lugar en 2010 en la frontera terrestre grecoturca[269] y posteriormente se desplegó en las islas griegas la llamada *Poseidon Rapid Intervention* en 2015 y 2016. Estas dos RBI se centraron en el cribado, realización de sesiones informativas, toma de huellas dactilares,

---

[266] [Traducción del original: the application, for the first time to the issue of migration, of a type of mechanism that has traditionally been developed to deal with emergency and acute threats such as foreign armed attacks. The idea of mandatory participation of every Member State to tackle the emergency situation in the name of solidarity is reminiscent of the 'solidarity clause' of the North-Atlantic Treaty] LÉONARD, S.: "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices", *European Security*, vol 19, nº 2, 2010, p. 245.

[267] Artículo 39, Reglamento (UE) 2019/1896.

[268] CARRERA, S., *et al*.: '*Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, CEPS Paper, November 2010, p. 6.

[269] FRONTEX: *Informe general 2011*…, *op. cit*., p. 15. Para un análisis más exhaustivo de esta operación, ver, entre otros: *Ibídem*, pp. 3-11; BORG, S.: "Euro-Crafting at Border Zones: The Case of the Greco-Turkish Border and the Question of a European Union 'Beyond the State'", *Geopolitics*, vol. 19, nº 3, 2014, pp. 580-584; PERKOWSKI, *et al*.: "The evolution of EUropean border governance…", *op. cit*., pp. 117-118.

detección de documentos falsificados y distintas labores de coordinación y vigilancia fronteriza[270]. Además, en 2016 se incorporó a estas intervenciones el concepto de punto crítico y las actividades de readmisión con Turquía[271]. Si bien ambas intervenciones se llevaron a cabo en la misma área de operaciones de la *Operación Conjunta (JO) Poseidon*, las actividades se centraron en las islas de Lesbos, Chios, Samos, Kos y Leros[272]. La frontera exterior griega volvió a ser escenario de dos RBI en 2020, con la puesta en marcha de las intervenciones *Aegean 2020*[273], en el mar Egeo, y *Evros 2020* en la frontera terrestre con Turquía[274].

La más reciente intervención fronteriza rápida de Frontex tuvo lugar en 2021 en la frontera entre Lituania y Bielorrusia[275], con cien oficiales, 30 patrullas y dos helicópteros para apoyar a las autoridades lituanas en los controles y vigilancia fronteriza, así como el registro, la identificación y el control de los migrantes irregulares[276]. Al tratarse de operaciones poco habituales, la Agencia realiza ejercicios de intervenciones rápidas (REX)[277] para comprobar la capacidad operativa y logística de Frontex y los Estados miembros para reaccionar de forma rápida ante determinadas situaciones.

Al respecto, resulta de gran interés la conclusión de auditores europeos que indican que el éxito de las intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras marítimas radica en la existencia previa de una estructura de conocimientos técnicos, coordinación e información ya consolidada con otro tipo de operaciones, como por ejemplo la *JO Poseidón.* El problema está en las situaciones en las que no hay una experiencia previa, de allí la necesidad de realizar los ejercicios, sobre todo teniendo en cuenta que el 40% de los Estados miembros no han definido los criterios y los procedimientos para solicitar la puesta en marcha de una intervención rápida[278].

---

[270] FRONTEX: *Informe general 2015*, Varsovia, 30 de junio de 2016, p. 27.
[271] FRONTEX: *Informe general 2016, Varsovia, 21 de junio de 2017*, p. 19.
[272] FRONTEX: *Informe general 2015…*, *op. cit*., p. 27.
[273] FRONTEX: *Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex 2020,* Warsaw, 23 June 2021, pp. 8-11.
[274] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020…, op. cit.,* pp. 46-47.
[275] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021…, op. cit.,* pp. 15-16.
[276] FRONTEX: *EU solidarity in Lithuania*, Press Release, Warsaw, 30 July 2021. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-solidarity-in-lithuania-QEhvw2 (consultado el 17 de julio de 2023).
[277] Ver FRONTEX: *Informe general 2015…*, *op. cit*., p. 27; FRONTEX: *Rapid Border Intervention Exercise 2017*, Warsaw, 11 December 2017.
[278] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión…*, *op, cit*., p. 30.

3.2.2 Punto crítico

El concepto operativo de punto crítico fue constituido en 2015 en la Agenda Europea de Migración y está vinculado directamente con la gestión de los flujos migratorios y al despliegue de los equipos de apoyo especializados en esta gestión. El mandato de Frontex define el punto crítico como «una zona establecida a petición del Estado miembro de acogida en la que el Estado miembro de acogida, la Comisión, los organismos competentes y los Estados miembros participantes cooperan con el objetivo de gestionar un reto migratorio desproporcionado, existente o potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores»[279].

Su objetivo es garantizar a los Estados miembros de primera línea fronteriza apoyo para la gestión de los flujos migratorios y contribuir a la lucha contra el tráfico de migrantes[280], desplegando equipos compuestos por personal operativo y expertos de Frontex, EASO y Europol. En este sentido, el concepto de punto crítico proporciona «un marco en virtud del cual la afluencia extraordinaria de nacionales de terceros países puede ser desembarcada, identificada, registrada y procesada de forma coordinada, efectiva y acelerada para, en última instancia, reubicar, devolver o concederles asilo, según corresponda»[281].

De una manera similar al enfoque de las RBI, este concepto operativo está basado en la excepcionalidad –es decir, un reto desproporcionado– y en la necesidad de una actuación subsidiaria por parte de la UE en Estados miembros que solicitan asistencia y, de hecho, el papel de Frontex en este tipo de actuaciones no difiere en gran medida del que realiza en las RBI. No obstante, a diferencia de las intervenciones rápidas y del resto de los despliegues, Frontex no asume un papel coordinador en estas operaciones y los Estados miembros tampoco se dirigen a la Agencia para solicitar asistencia, función que es responsabilidad de la Comisión.

Paradójicamente, pese a que la responsabilidad de activación y coordinación de los puntos críticos es de la Comisión, el marco legal que regula el despliegue de los equipos de gestión de la migración está establecido en el mandato de las agencias que participan, ya que el enfoque

[279] Artículo 2.23, Reglamento (UE) 2019/1896.
[280] ARMAO, G.: "L'Agenzia Frontex e l'Agenda Europea sulla Migrazione", *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, nº 1, 2020, p. 14.
[281] [Traducción del original: a framework, under which the extraordinary influx of third-country nationals can be disembarked, identified, registered, fingerprinted and processed in a coordinated, effective and expedited manner to ultimately relocate, return or grant them asylum, as appropriate.] FERNÁNDEZ-ROJO: *EU Migration Agencies: The Operation a Cooperation of Frontex…, op. cit.,* p. 135.

de punto crítico carece de marco legal propio a nivel comunitario[282]. Esto ha sido ampliamente criticado por su falta de seguridad jurídica y claridad[283], en especial porque más que para facilitar la identificación de personas que necesitan protección internacional, se han convertido en centros de detención para facilitar el retorno masivo, sobre todo en Grecia[284].

El procedimiento de despliegue de los equipos de apoyo a la gestión de la migración de Frontex está regulado por el artículo 40 del reglamento. El Estado miembro traslada a la Comisión la solicitud de asistencia, junto con una hoja de ruta con los sitios identificados para albergar puntos críticos, así como información clara sobre los recursos que este Estado miembro de acogida asignará. Una vez que la Comisión traslada a las agencias la solicitud de asistencia del Estado miembro, éstas evalúan las necesidades para definir un paquete de refuerzo exhaustivo, que deberá ser aprobado por el Estado miembro.

Antes de la puesta en marcha de las operaciones, el Estado miembro de acogida debe redactar, en cooperación con la Comisión, las agencias de la UE y las organizaciones internacionales pertinentes los Procedimientos Operativos Estándar (SOP)[285] de los puntos críticos que especifiquen los flujos de trabajo que se aplicarán en las zonas operativas[286]. La coordinación del apoyo operativo se llevará desde el EURTF, con sede en el Estado miembro solicitante, que reúne a funcionarios de Frontex, EASO y Europol, además de a las autoridades

---

[282] NEVILLE, D.: *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2016, p. 29. El funcionamiento de los puntos críticos está regulado por el derecho nacional de los Estados miembros (PAPADOPOULOU, A.: *The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A Study,* ECRE, 2016, pp. 13 y 17).

[283] *Ibídem*, p. 30.

[284] TAZZIOLI, M. *et al*.: "Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 38, nº 6, 2018, pp. 1009-1027; WEBBER, F.: "'Hotspots' for asylum applications: some things we urgently need to know", *EU Law Analysis*, 29 September 2015. Disponible en http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html (consultado el 19 de julio de 2023); CLOSE, J.: "The EU Policy of Containment of Asylum Seekers at the Borders of Europe: (1) The Hotspot Approach", *International Law Blog*, 4 April 2022. Disponible en https://internationallaw.blog/2022/04/04/the-eu-policy-of-containment-of-asylum-seekers-at-the-borders-of-europe-1-the-hotspot-approach/#_ftn15 (consultado el 19 de julio de 2023); ASGI: *Country Report: Hotspots Italy,* ECRE, 31 May 2023. Disponible en https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots/ (consultado el 19 de julio de 2023); GREEK COUNCIL FOR REFUGEES: *Country Report*: *Reception and identification procedure Greece*, ECRE, 8 June 2023. Disponible en https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/reception-and-identification-procedure/ (consultado el 19 de julio de 2023). PRIETO, B.: "Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados", *Blog Elcano-Real Instituto Elcano,* 4 de marzo de 2016. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-hotspots-un-eslabon-debil-en-la-gestion-de-la-crisis-de-los-refugiados/ (consultado el 19 de julio de 2019).

[285] Ver: MINISTERO DELL'INTERNO: *Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to Italian Hotspots*, 2016. Disponible en http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf (consultado el 19 de julio de 2023); MINISTRY OF MIGRATION AND ASYLUM: *Manual of Standard Operating Procedures Applicable to the Reception and Identification Centres (R.I.Cs)*, 2017. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/Standard%20Operating%20Procedures%20applicable%20to%20Greek%20hotspots_en.pdf (consultado el 19 de julio de 2023).

[286] EUROPEAN COMMISSION: *Best practices on the implementation of the hotspot approach*, SWD (2017) 372 final, Brussels, 15 November 2017, pp. 1-2.

de los Estados miembros anfitriones[287] y a representantes de otras agencias comunitarias u organizaciones internacionales.

Los guardias del cuerpo permanente desplegados por Frontex dentro de los equipos de gestión de la migración prestan asistencia en el examen de los nacionales de terceros países que llegan a las fronteras exteriores, incluida su identificación, registro, entrevista y la toma de huellas dactilares e información sobre el propósito de los procedimientos. También brindan información inicial a las personas que deseen solicitar protección internacional y su derivación a las autoridades nacionales competentes o a los expertos desplegados por la EASO, además de asistencia técnica operativa en materia de retorno.

Oficialmente, solo Italia y Grecia tienen establecidos puntos críticos desde 2015. En el sur de Italia se instituyeron puntos críticos en dos regiones: Sicilia y Puglia, que albergaron seis puntos críticos en Lampedusa, Porto Empedocle, Augusta, Pozzallo, Trapani y Taranto, en los que había desplegados a mediados de 2016 un total de 47 oficiales de Frontex[288]. En el EURTF establecido en Catania para coordinar todos los puntos críticos, Frontex desplegó oficiales de coordinación, análisis de riesgo, prensa, un miembro de equipo de la *JO Triton* y un representante del Centro de Situación de Frontex. En el terreno, los oficiales de la Agencia estaban presentes en la zona de desembarco de los puntos críticos italianos, como parte de los equipos de información y selección, toma de huellas dactilares y expertos en documentos[289]. A finales de 2022 solo estaban operativos cuatro puntos críticos en el sur de Italia: Taranto, en Puglia, y los sicilianos de Lampedusa, Pozzallo y Messina.

Los despliegues más importantes de Frontex dentro de este concepto operativo se llevaron a cabo en los puntos críticos establecidos en Grecia desde 2015: Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos, con un total de 539 expertos de la Agencia[290], coordinados desde el EURTF establecido en Pireo. Los guardias desplegados por Frontex se encargan de la verificación de nacionalidad de los ciudadanos de terceros países desembarcados, identificar documentos falsos, hacer entrevistas voluntarias para recopilar información sobre las redes de contrabando o combatientes extranjeros, tomar huellas dactilares y escoltar a retornados[291].

Debido a que la misión principal de los puntos críticos es la identificación y el registro de los migrantes que llegan a Italia y Grecia, la presencia de Frontex en los mismos es la más

[287] NEVILLE: *On the frontline: the hotspot approach*…, *op. cit*., p. 27.
[288] *Ibídem*, p. 39.
[289] PAPADOPOULOU: *The implementation of the hotspots…, op. cit.,* p. 19.
[290] NEVILLE: *On the frontline: the hotspot approach*…, *op. cit*., p. 35.
[291] PAPADOPOULOU: *The implementation of the hotspots…, op. cit*., p. 37, 40 y 49.

destacada dentro de los equipos de apoyo a la migración. No obstante, el número de agentes desplegados desde la *crisis de los refugiados* ha descendido hasta los 144 en 2019[292]. Este tipo de despliegues no solo sirven para prestar apoyo a la gestión de los flujos migratorios, sino que brindan a Frontex la oportunidad de monitorear a las autoridades nacionales al respecto del complimiento de la normativa europea (por ejemplo, el registro de huellas en Eurodac)[293], garantizar su aplicación y recopilar información sobre los flujos migratorios y amenazas a la seguridad[294].

3.2.3 Operaciones Multipropósito

El concepto operativo más importante desarrollado por la Agencia a partir de 2016 es el de las Actividades Operativas Multipropósito (MOA). Su objetivo es dar una respuesta operativa polivalente y que las operaciones no solo se centren en el control y la vigilancia fronteriza, sino que cubran el amplio mandato de Frontex. De esta manera, sirven para recopilar información, luchar contra la delincuencia transfronteriza y ejercer funciones de guardacostas, utilizándose además como marco general para la implementación de otro tipo de actividades y servicios[295].

En principio este concepto se desarrolló para las fronteras marítimas, en el marco de la cooperación en funciones de guardacostas – las llamadas Actividades Marítimas Multipropósito (MMA)[296]–; sin embargo, a partir de 2021 se aplica a todas las fronteras, gracias a la flexibilidad que el establecimiento del cuerpo permanente otorga a las Agencia[297].

Cabe señalar, asimismo, que el desarrollo de este concepto operativo también está directamente relacionado con el peso cada vez mayor que ha asumido Frontex en materia de seguridad interior[298] en las dos últimas revisiones del mandato[299]. Esto se alinea con la

---

[292] LUYTEN K., *et al*.: *Hotspots at EU external borders - State of play*, Briefing of European Parliament, September 2020, p. 7.
[293] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados*, Informe especial 24/2019, Luxemburgo, 2019, p. 19.
[294] LOSCHI, C., *et al*.: "The EU hotspot approach in Italy: strengthening agency governance in the wake of the migration crisis?", *Journal of European Integration*, vol. 44, nº 6, 2022, p. 777.
[295] FRONTEX: *Documento Único de Programación 2021-2023*, Varsovia, 5 enero de 2021, p. 115.
[296] FRONTEX: *Programming Document 2020 – 2022,* Warsaw, 11 December 2019, p. 113.
[297] FRONTEX: *Documento Único de Programación 2021-2023…, op. cit*., p. 115.
[298] Para profundizar más sobre este tema, invitamos a consultar: PÉREZ CAVOLO, A. M.: "La lucha contra los delitos transfronterizos y las funciones de guardacostas de la guardia europea de fronteras y costas en el Mediterráneo", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*. (eds): *Seguridad y Fronteras en el Mar*, Valencia, Tirant lo blanch, 2020, pp. 197-2011.
[299] En los mandatos de 2016 y 2019 se establece que «teniendo en cuenta su actividad en las fronteras exteriores, la Agencia debe contribuir a la prevención y detección de delitos transfronterizos, como el tráfico de migrantes, la trata de seres humanos y el terrorismo, siempre y cuando proceda una intervención de la misma y haya obtenido la información pertinente a través de sus actividades». Considerando 41, Reglamento (UE) 2019/1896.

importante dimensión que tiene en la gestión integrada de las fronteras exteriores la detección e investigación de la delincuencia transfronteriza[300] y el papel que juega en garantizar la aplicación efectiva de la Estrategia de Seguridad Interior[301]. En este sentido, las operaciones conjuntas que desarrolla la Agencia en las fronteras exteriores se han convertido en un «instrumento más en la lucha contra los delitos transfronterizos y la inmigración ilegal en la primera línea de actuación posible e inmediata al espacio europeo»[302], si bien el apoyo de Frontex a combatir la delincuencia transfronteriza es, hasta ahora, limitado, por toda una serie de deficiencias[303].

En las fronteras terrestres, las MOA apoyan la implementación de actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control de las fronteras, la delincuencia transfronteriza (incluido el tráfico ilícito de migrantes y seres humanos), la identificación de grupos vulnerables[304] y el fraude documental[305]. Para ello, este concepto operativo agrupa actividades que se desarrollaban anteriormente bajo el concepto de *Focal Point[306] (FP), – JO Focal Point*, Centros de coordinación y las Actividades Operativas Flexibles (FOA)– y las destinadas a la implementación operativa de la Plataforma Multidisciplinaria Europea contra las Amenazas Criminales (EMPACT)[307], como las *Joint Action Days (JAD)*.

---

[300] CONSEJO DE LA UE: *Sesión nº 2768 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, 15801/06*, Press 341, Bruselas, 4 y 5 de diciembre de 2006, p. 24.

[301] EUROPEAN COUNCIL: *The Stockholm Programme*…, *op, cit*., p.18.

[302] RUIZ DÍAZ, L.J.: *La acción exterior de la Unión Europea contra el Crimen Organizado Transnacional. Aspectos internos y dinámicas exteriores del discurso securitario*, Madrid, Tecnos, 2017, p. 214.

[303] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión*…, *op, cit*., pp. 35-39.

[304] Esta se basa en el concepto VEGA, con el que se da a los guardias fronterizos indicaciones prácticas para detectar y proteger a los grupos vulnerables, como los niños, que corren riesgo de ser víctimas de trata o de contrabando. FRONTEX: *Documento único de Programación 2021 – 2023*…, *op. cit*., p. 120.

[305] Frontex juega un papel central en la identificación de documentos falsificados, en vista de que el control de documentos y de identidad es uno de los elementos básicos de los controles fronterizos. De conformidad con el Reglamento (UE) 2020/493 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 relativo al Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO) y por el que se deroga la Acción Común 98/700/JAI del Consejo (*DO* L 107 de 6.4.2020) y con el Artículo 79 del Reglamento (UE) 2019/1896, la Agencia asume y explota el FADO, en cuyo desarrollo está trabajando en la actualidad el Centro de Excelencia en la Lucha contra el Fraude de Documentos (CED) que funciona en Frontex desde 2018. Además, lleva a cabo numerosas actividades, como el desarrollo de una red establecida con la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Documentos e Identidad o la red del Grupo de Expertos en Control de Documentos (EXP-DOC Group). (FRONTEX: *Documento únido de programación 2021 – 2023*…, *op. cit.,* pp. 122-123).

[306] Los *Focal Points* se establecieron para posibilitar el intercambio en puntos clave de las fronteras exteriores y de terceros países a largo plazo de guardias fronterizos especializados, con el objetivo de ayudar a las autoridades nacionales en los controles fronterizos y la lucha contra la delincuencia transfronteriza (RUIZ BENEDICTO, A.: *Guarding the Fortress: The role of Frontex in the militarization an securitization of migration flows in the European Union*, Centre Delàs Report 40, Barcelona, November 2019, p. 18.) y han evolucionado como «una plataforma para implementar actividades operativas específicas e independientes, con miras a desarrollar un sistema sólido y respuesta operativa flexible». [Traducción del original: a platform to implement specific and independent operational activities, with a view to developing a robust and flexible operational response] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020…, op. cit.,* p. 43.

[307] A través de esta plataforma se «introduce un enfoque integrado de la seguridad interna de la UE, que incluye medidas que van desde los controles de las fronteras exteriores, la policía, la aduanas y la cooperación judicial hasta la gestión de la información, la innovación, la formación, la prevención y la dimensión externa de la seguridad interna, así como las asociaciones público-privadas, cuando proceda». [Traducción del original: introduces an integrated approach to EU internal security, involving measures that range from external border controls, police, customs and judicial cooperation to information

Los *Focal Point* se han establecido en los principales pasos fronterizos de la frontera exterior terrestre para brindar asistencia profesional, experiencia y estructura al intercambio de información, la formación y la presencia operativa sostenida, creando una red de la que también forman parte los *Focal Point* establecidos en terceros países. Las actividades que se llevan a cabo en estos centros operativos se enfocan en «mejorar la capacidad de los pasos fronterizos para realizar controles fronterizos en primera y segunda línea, incluida la detección de delitos transfronterizos, en particular el fraude de documentos e identidad y los delitos relacionados con vehículos de motor»[308], además de facilitar el intercambio de información con los Centros de Cooperación de Aduanas.

Las operaciones conjuntas *Centros de coordinación* se implementan en terceros países (sin el ejercicio de poderes ejecutivos) y puntos de control fronterizo con el objetivo de desarrollar aún más las plataformas de intercambio de información y experiencias enfocadas en la detección temprana de tendencias de los flujos migratorios irregulares[309]. Por su parte, las Actividades Operativas Flexibles están centradas en la vigilancia de las fronteras, las actividades de control y obtención de información, así como en la ampliación de las capacidades desde un enfoque flexible en la utilización de los recursos disponibles[310].

Solo por mencionar algunos ejemplos destacados de estas operaciones, en 2020 y 2021 se llevaron a cabo la *JO FOA Land* y la *JO Focal Point Land* en la frontera exterior terrestre oriental en las que participaron representantes de 39 autoridades nacionales de 32 países, incluidos seis terceros países. Estas operaciones se saldaron con relevantes resultados en cuanto a la detención de migrantes irregulares, la identificación de documentos falsos y el contrabando de mercancías[311]. Ambas actividades operativas fueron sustituidas en 2022 por la *JO Terra*[312]. En 2019, Albania acogió la *JO FOA Albania* –la primera operación conjunta en un tercer país con poderes ejecutivos– donde Frontex desplegó equipos humanos y técnicos para apoyar a las autoridades nacionales en el control de los flujos migratorios y la lucha contra la delincuencia

management, innovation, training, prevention and the external dimension of internal security, as well as public-private partnerships where appropriate.] FRONTEX: *Fighting crime – EMPACT*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/empact/ (consultado el 22 de julio de 2023).

[308] [Traducción del original: enhancing the capacity of the border crossing points to perform border checks in the first and second line, including detection of cross-border crime, in particular document and identity fraud and motor vehicle crime] FRONTEX: *Programing document 2019-2021…, op. cit.*, p. 116.

[309] *Ibídem*, p. 86.

[310] FRONTEX: *Documento único de programación de Frontex 2016-2019…*, *op. cit*., p. 27.

[311] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021…, op. cit*., p. 16.

[312] FRONTEX: *Frontex launches new land operation*, Press Release, Warsaw, 4 February 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-new-land-operation-WvWFMr (consultado el 12 de julio de 2023).

fronteriza en la frontera terrestre entre Albania y Grecia. En concreto, los miembros de la GEFC realizaron labores de vigilancia y control fronterizo, incluida la verificación de documentos, además de la identificación de la nacionalidad de los migrantes[313] y apoyaron la detección de vehículos robados, drogas y armas[314]. Estas operaciones conjuntas se repitieron en los dos años siguientes en las fronteras terrestres[315] (*JO Albania-Land*) con importantes resultados[316].

Desde julio de 2020 también se han llevado a cabo operaciones conjuntas en las fronteras terrestres de Montenegro bajo el concepto de *focal points*. La primera actividad en este país balcánico (*JO Montenegro 2020*) tuvo lugar en el paso fronterizo de Debeli Brijeg, en la frontera terrestre con Croacia, en donde se desplegó apoyo técnico con una oficina móvil y equipos para los controles fronterizos[317]. En 2021, Frontex lanzó su primera operación conjunta en la frontera terrestre entre Serbia y Bulgaria (*JO Serbia Land*), desplegando equipos técnicos y recursos humanos para el control fronterizo y las actividades de vigilancia fronteriza coordinadas desde el nuevo Centro de coordinación local. Asimismo, a raíz de la invasión rusa a Ucrania, la Agencia también desplegó a 80[318] oficiales del cuerpo permanente (incluyendo oficiales de control fronterizo y expertos en documentos) en Moldavia durante 2022 para apoyar a las autoridades locales a procesar el gran número de personas que huyeron de la guerra a través de las fronteras moldavas[319]. Sin embargo, auditores europeos llegaron a la conclusión de que este tipo de operaciones «tienen poca incidencia en el control fronterizo global, debido a los escasos recursos humanos desplegados, a la corta duración de su despliegue y a los limitados puntos focales que participan en las operaciones»[320].

Las MOA en las fronteras terrestres también sirven como plataforma para la realización de las *Joint Action Days*. Se trata de operaciones internacionales de corto plazo que reúnen a las autoridades nacionales, organizaciones internacionales (Interpol) y los organismos de la UE

---

313 FRONTEX: *Frontex launches first operation in Western Balkans*, Press Release, 21 May 2019. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM (consultado el 7 de junio de 2023).

314 FRONTEX: *First Joint Operation in the Western Balkans* (Factsheet). Disponible en https://frontex.europa.eu/assets/Images_News/2019/FactsheetAlbania.pdf (consultado el 7 de junio de 2023).

315 FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*…, *op. cit*., p. 44.

316 FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*…, *op. cit*., pp. 16-17.

317 *Ibídem*, p. 15

318 FRONTEX: *Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova*, Press Release, 19 May 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-6-3-million-refugees-enter-the-eu-from-ukraine-and-moldova-GTZbZs (consultado el 8 de junio de 2023).

319 FRONTEX: *Frontex sending standing corps officers to Moldova*, Press Release, 21 March 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-sending-standing-corps-officers-to-moldova-8KKC9T (consultado el 8 de junio de 2023).

320 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión*…, *op, cit*., p. 29.

(Europol, OLAF y Eurojust) para hacer frente a la delincuencia grave y organizada[321]. Están centradas en las organizaciones criminales, rutas, fenómenos y áreas geográficas específicas, cubriendo una amplia gama de delitos, desde el tráfico de drogas, la migración irregular, el fraude fiscal (contrabando de tabaco), hasta el tráfico de armas y el fraude documental. En colaboración con Europol, las autoridades aduaneras e Interpol, Frontex coordina[322] anualmente algunas de estas actividades –colideradas por uno o más Estados miembros– en el marco de las prioridades de EMPACT como la *JAD Danube*[323], *JAD Mobile*[324] o *JAD Arktos.*[325]

En lo que respecta a las fronteras marítimas, éstas fueron las primeras en donde se aplicó el concepto de actividades multipropósito. Desde 2017 se convirtieron en una plataforma fundamental para luchar contra la delincuencia transfronteriza (especialmente el tráfico de drogas), la lucha contra las redes de tráfico de migrantes[326], el terrorismo[327] y las funciones de guardacostas.

En este concepto operativo se agruparon las grandes operaciones conjuntas permanentes de vigilancia y control desplegadas por la Agencia en los últimos años en las fronteras marítimas exteriores[328] de la UE en España (*JO Heras*, *JO Minerva*, *JO Índalo, JO Canary Island*); Italia (*JO Themis*); Grecia (*JO Poseidon*), Chipre (*JO Chyprus*), Francia y Bélgica (*JO Opal Cost*) y en terceros países como Albania (*JO Albania Sea*) y Montenegro (*JO Montenegro Sea*).También destaca entre estas actividades la Operación Marítima Multipropósito *MMO Black Sea*, la primera actividad operativa *ad-hoc* en las cuencas marítimas europeas para

---

[321] FRONTEX: *Fighting Crime – Cross-border crime*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/cross-border-crime/ (consultado el 22 de julio de 2023).

[322] La Agencia también participa y apoya actividades de seguridad coordinadas por otras Agencias (*JAD Western Balkans*, liderada por Europol), las autoridades aduaneras y las investigaciones contra los delitos transfronterizos realizadas por los Estados miembros. FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019…, op. cit.,* pp. 34-35.

[323] Se centra en los delitos de contrabando de migrantes, trata de seres humanos y fraude documental en el área de los Balcanes Occidentales, la frontera exterior suroriental y pasos fronterizos seleccionados de la frontera oriental. FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020…, op. cit.,* p. 49.

[324] Esta JAD se enfoca en combatir el tráfico de vehículos y barcos robados, así como sus partes, además de prevenir el tráfico de migrantes y el fraude documental asociado. *Ídem*.

[325] La *JAD Arktos* también se centra en las redes de contrabando de migrantes, y de productos sujetos a impuestos especiales (tabaco) y fraude documental en la frontera exterior nororiental. *Ídem*.

[326] FRONTEX: *Risk Analysis for 2019*, Warsaw, February 2019, pp. 28-29.

[327] FRONTEX: *Risk Analysis for 2018*, Warsaw, February 2018, pp. 30-31.

[328] Sobre las operaciones marítimas ver, entre otros, RIJPMA, J.: "The Patrolling of the European Union's Maritime Border: Preventing the Rule of Law from getting lost at sea", en DEL VECCHIO, A. (ed): *International Law of the Sea. Current trends and controversial issues*, The Hague, Eleven International Publishing, 2014, pp. 77-99; MORENO-LAX, V., *et al*.: *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach Integrating Maritime Security with Human Rights*, Leiden, Brill NIjhoff, 2016; BALDACCINI, A.: "Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges,* Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 229-255; CARRERA, S., *et al*.: *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*, CEPS Papers nº 79, CEPS, 2015; CRESCENZI, G.: *Frontex e le operazioni congiunte nel Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton,* Roma, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2016; CUSUMANO, E.: "Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control", *Cooperation and Conflict*, vol. 54, nº 1, 2018, pp. 3-24.

proporcionar servicios relacionados con las funciones de guardacostas en las fronteras marítimas de Rumanía y Bulgaria[329], que también ha alcanzado resultados sobresalientes[330].

En el marco de estas operaciones se llevan a cabo actividades de vigilancia fronteriza en el mar y en las zonas costeras, controles fronterizos, apoyo a la gestión de la migración, búsqueda y salvamento (SAR), control aduanero, control de la pesca, protección del medioambiente marino, lucha contra la delincuencia transfronteriza en el contexto de la seguridad marítima en estrecha cooperación con la AESM y la AECP[331]. El Centro Nacional de Coordinación del Estado miembro que acoge la actividad es el encargado de garantizar la implementación estratégica y global de estas operaciones conjuntas, así como de definir los puestos de desembarco de los migrantes interceptados o rescatados, en tanto que el ICC es responsable de la implementación diaria de la operación. Asimismo, el Centro Nacional de Salvamento Marítimo es el coordina las actividades de búsqueda y rescate en colaboración con los centros de salvamento de los países vecinos (Turquía, Marruecos, Argelia).

Cabe destacar que estas actividades operativas son las únicas que cuentan con un protocolo concreto de actuación regulado por el Reglamento (UE) 656/2014 analizado en el Capítulo I y sobre su cumplimiento se elabora un informe anual[332].

En este caso se hace especial hincapié en la obligación que tiene la Agencia de brindar asistencia operativa y técnica a las SAR, trabajando estrechamente con las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales. Si bien en el Reglamento (UE) 656/2014 se establece el *modus operandi* en las situaciones de búsqueda y salvamento que tengan lugar durante sus actividades operativas, la Agencia ha clarificado cuáles son sus responsabilidades al respecto:

- Ayudar a las autoridades nacionales con la vigilancia fronteriza y las actividades de guardacostas.
- Alertar a los centros nacionales de salvamento en la región cuando las aeronaves o buques desplegados descubran una embarcación en peligro.

[329] FRONTEX: *Fighting border crime, illegal activities and saving people in the Black Sea*, Press Release, 14 December 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/fighting-border-crime-illegal-activities-and-saving-people-in-the-black-sea/ (consultado el 22 de julio de 2023).
[330] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021…*, *op. cit*., p. 57.
[331] FRONTEX: *Documento único de pogramación 2021 – 2023…*, *op. cit*., p. 117.
[332] Los informes anuales están disponibles en https://bit.ly/3DoyQfj (consultado el 22 de julio de 2023).

USC DE COMPOSTELA

- Monitorizar la zona de salvamento, manteniendo contacto con los centros de coordinación y enviando actualizaciones relevantes.
- Asistir en el salvamento en caso de ser requerido por el centro de salvamento responsable.
- Trabajar con las autoridades nacionales europeas para registrar a las personas desembarcadas.

A su vez, la Agencia aclara que no tiene competencias para poner en marcha una operación de salvamento por iniciativa propia y sin la coordinación de un Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo nacional; ni enviar ninguna embarcación para realizar el rescate (al menos que sea requerido directamente por el centro de salvamento), así como tampoco decidir el lugar en el que desembarcarán las personas rescatadas. Al respecto, numerosas voces, entre ellas las del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, manifiestan que «la Agencia podría hacer más para aumentar la capacidad de la Unión y de los Estados miembros para llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento, en particular invirtiendo en activos adecuados para tales operaciones»[333].

Las operaciones conjuntas en las fronteras marítimas también sirven como plataforma para las JAD, como la *JAD Adria* llevada a cabo en los mares Adriático y Jónico centradas en el tráfico de migrantes y de drogas[334]. Al igual que en las fronteras terrestres, las operaciones multipropósito en las fronteras aéreas están centradas en la red de *focal point* en los que se prioriza una mayor presencia del cuerpo permanente. El objetivo de estas actividades es mejorar los controles fronterizos, recolectar información y mejorar la coordinación de las actividades operativas a través de los Centros de Coordinación con el despliegue de agentes especializados[335].

[333] [Traducción del original: the Agency could do more to increase the capacity of the EU and Member States to carry out search and rescue operations, notably by investing in appropriate assets for such operations] LIBE: *European Parliament resolution on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny* (2023/2729(RSP)), 14 July 2023, pp. 6-7.
[334] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019…, op. cit.,* p. 33.
[335] FRONTEX: *Documento único de programación 2021 – 2023…*, *op. cit*., p. 117.

4. RETORNO DE MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

La cooperación en materia de retorno de migrantes en situación irregular siempre ha estado presente en el mandato de la Agencia. Si bien en un comienzo las funciones eran limitadas y los resultados fueron más bien modestos[336] las competencias en este ámbito se han incrementado de forma considerable en cada una de las revisiones del mandato hasta la actualidad[337], en la que la Agencia es calificada por algunos autores como una «máquina de deportaciones»[338]. A pesar del mayor peso que tiene en la actualidad en materia de retorno, lo cierto que las funciones de Frontex se centran en la asistencia técnica y operativa a los Estados miembros.

Para cumplir de forma adecuada con sus crecientes competencias para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la Directiva de Retorno[339], Frontex lleva años construyendo «un entorno organizativo y operativo específico entre los Estados miembros y en las instituciones de la UE que facilita el enfoque en el aumento de las operaciones de salida»[340], impartiendo a los Estados miembros «las necesidades, las posibilidades, los destinos, los aspectos operativos y las evaluaciones en las operaciones conjuntas de retorno»[341]. A partir de 2016 se dio el impulso fundamental en el papel de Frontex en este ámbito, posicionándolo en el centro de la gestión del retorno a nivel comunitario[342]. Ahora la Agencia no solo se centra en la coordinación de operaciones conjuntas de retorno, sino que participa en todas las fases del procedimiento, con una única excepción: la decisión de retorno, que sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros[343].

Sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno, Frontex se encarga de facilitar la asistencia técnica y operativa a los Estados miembros recopilando la información necesaria

---

[336] POLLAK, J., *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, vol. 32, nº 5, 2009, p. 913.
[337] Ver LEMBERG-PEDERSEN, M., *et al*.: *Frontex and Exit Governance: Dataveillence, Civil Society and Markets for Border Control*, AdMiGov Deliverable 2.3, Copenhagen, University of Copenhagen, 2021, pp. 19-26.
[338] JONES, C., *et al*.: *Deportation Union: Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals*, Statewatch, August 2020, p. 17.
[339] Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DO* L 348 de 24.12.2008).
[340] [Traducción del original: a specific organisational and operational environment among Member States and in the EU institutions that facilitates a focus on increased exit operations.] LEMBERG-PEDERSEN, *et al*.: *Frontex and Exit Governance…, op. cit.,* p. 19.
[341] [Traducción del original: the needs, possibilities, destinations, operational aspects and evaluations of JROs] *Ídem*.
[342] ZELLNER, S.: "Frontex as a Symptom of the EU's 'Deportation Syndrome", *antiAtlas*, nº 5, June 2022, p. 8. Disponible en https://www.antiatlas-journal.net/pdf/antiatlas-journal-05-zellner-frontex-as-a-symptom-of-the-eu-deportation-syndrome.pdf (consultado el 25 de julio de 2013).
[343] Artículo 48, Reglamento (UE) 2019/1896.

para la expedición de las decisiones de retorno; identificando a los nacionales de terceros países sujetos a un procedimiento de deportación; obteniendo documentos de viaje; organizando y coordinando operaciones de retorno y asistiendo a los retornos voluntarios antes, durante y después de la devolución. Esta asistencia técnica y operativa también incluye actividades destinadas a apoyar a las autoridades nacionales de los Estados miembros a llevar a cabo los procedimientos de retorno. En este sentido, Frontex facilita un servicio de interpretación, información práctica, análisis y recomendaciones sobre terceros países de retorno, asesoramiento sobre la ejecución y gestión de los procedimientos de devolución y el equipamiento, recursos y conocimientos especializados para la ejecución de las decisiones de retorno y para la identificación de nacionales de terceros países.

4.1 Estructura organizativa

Para llevar a cabo estas tareas se introdujeron toda una serie de novedades estructurales dentro de la organización de la Agencia: la creación del Centro Europeo para Retornos (ECRet), la puesta en marcha de un contingente de supervisores de retorno (y de equipos de retorno) y la designación de un director ejecutivo adjunto de Retorno.

El ECRet tiene como propósito «apoyar a los Estados miembros en incrementar el número de personas retornadas y hacer el sistema de gestión de retornos más eficiente»[344]. El centro se encarga de apoyar la identificación de retornados y la adquisición de documentos de viaje; la cooperación con terceros países; la creación y gestión de una plataforma integrada de gestión del retorno y una infraestructura de comunicación para vincular los sistemas de gestión de los Estados miembros –una base de datos central de retornos[345]–, todas ellas conocidas como labores de pre-retorno. A su vez, es responsable de la puesta en marcha de operaciones de retorno e intervenciones rápidas; el despliegue de los supervisores de retorno forzoso y expertos de retorno; el intercambio de información y mejores prácticas y la formación de especialistas en retorno[346].

[344] [Traducción del original: support member states in increasing the number of people removed and in making return management systems more efficient.] JONES, *et al*.: *Deportation Union: Rights, accountability…, op. cit.,* p. 36.
[345] Frontex ha elaborado un modelo de referencia no vinculante para un sistema TIC a nivel nacional de gestión de casos de retorno (RECAMAS) para facilitar la conexión de los sistemas nacionales con los de la Agencia y paliar las divergencias en la digitalización del proceso que existen entre los Estados miembros. La Agencia también gestiona en la actualidad la Aplicación de Gestión Integrada de Retornos (IRMA) –desarrollada inicialmente por la Comisión– y la Aplicación para Retorno de Frontex (FAR). Para saber más, ver: FRONTEX: *Programming Document 2020 – 2022…, op. cit.,* pp. 120-121; FRONTEX: *Informe anual 2018…, op. cit.,* pp. 31-32; JONES, *et al*.: *Deportation Union: Rights, accountability…, op. cit.,* pp. 36-39.
[346] FRONTEX: *European Centre of Returns in brief*, Warsaw, 2021, p. 2.

El contingente de supervisores de retorno forzoso[347] está formado por expertos que aportan los Estados miembros de sus propios sistemas de control de retorno forzoso[348] y por monitores de derechos fundamentales del personal estatutario de la Agencia. Su misión es hacer un seguimiento independiente de las operaciones y de las intervenciones de retorno –por lo que no intervienen durante la ejecución de las actividades operativas[349]–, vigilando el cumplimiento de los derechos fundamentales e informando sobre los hallazgos en relación con el cumplimiento de los mismos. Según lo establecido por el Consejo de Administración, el contingente debe estar compuesto por un mínimo de cincuenta supervisores designados por los Estados miembros de acuerdo a las negociaciones anuales y cinco observadores de derechos fundamentales designados por el agente de derechos fundamentales[350].

FIGURA IV-3: OPERACIONES CON LA PRESENCIA DE SUPERVISOR DE RETORNO

Año	Operaciones	Con supervisor	Supervisor Frontex
2016	232	94	94
2017	341	188	94
2018	345	231	152
2019	330	260	183
2020	232	153	107

Fuente: Elaboración propia en base a los datos ofrecidos por Frontex.

Son unos mínimos que siempre se han cubierto hasta el momento[351], si bien no todas las operaciones de retorno cuentan con estos supervisores. De hecho, solo entre un 40 y un 80% de las operaciones de retorno que se han llevado a cabo entre 2016 y 2020[352] han contado con supervisores de retorno forzoso (figura IV-3). Esto se debe a que, según el marco legal vigente, la decisión de contar con la presencia de supervisores en las operaciones de retorno corresponde

[347] Artículo 51, Reglamento (UE) 2019/1896.
[348] Artículo 8.6, Directiva 2008/115/CE: «Los Estados miembros crearán un sistema eficaz de control del retorno forzoso».
[349] Management Board Decision 40/2020 of 26 November 2020 adopting the profile and determining the number of forced-return monitors to be made available to the pool of forced-return monitors, p. 4.
[350] Artículo 2, Management Board Decision 40/2020 of 26 November 2020.
[351] En 2017 fueron desplegados 94 supervisores de retorno forzoso en 188 operaciones; mientras que un año después 21 Estados miembros aportaron 66 supervisores al contingente. En 2019 el número de supervisores del contingente llegó a 71, cifra que casi se duplicó en 2020, hasta los 120 monitores. En 2021 fueron 150 y en 2022, 318. Ver FRONTEX: *Informe anual de actividades de 2017..., op. cit.,* p. 19; FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018…, op. cit.,* p. 31; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019…, op. cit.,* p. 38; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020…, op. cit.,* p. 59*;* FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021…, op. cit.,* p. 59; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2022…, op. cit*., p. 59.
[352] Son los únicos datos disponibles. A partir de 2021 Frontex no especifica el número de operaciones de retorno que cuentan con estos supervisores.

únicamente a los Estados miembros y en los casos en los que no se despliegan supervisores nacionales, la Agencia no tiene competencia para desplegar por su cuenta supervisores del contingente europeo, algo que siempre debe ser solicitado por al menos un Estado miembro participante[353]. Solo en las operaciones de retorno de recogida (CRO) la presencia de un supervisor de retorno forzoso es una condición previa para que Frontex proporcione asistencia técnica y operativa.

Por su parte, los equipos de retorno[354] están formados por los oficiales de escolta y apoyo al retorno (FRESO) y los especialistas en retorno del cuerpo permanente, cuyos perfiles y contratación ya fueron analizados en el Capítulo II. Los escoltas se despliegan en las operaciones conjuntas, si bien hasta 2021 la mayor parte han sido desplegados en Grecia para apoyar las operaciones de readmisión con Turquía. A partir de 2020 también hay presencia de escoltas de retorno de Frontex en seis aeropuertos europeos: Roma (Fiumicino), Fráncfort, Ámsterdam, Viena, París y Chipre[355]. Los especialistas en retorno se han desplegado hasta el momento en varios Estados miembros para apoyar a las autoridades nacionales en la cooperación con terceros países (consulados) para la identificación de nacionales de terceros países y obtención de documentos de viaje.

4.2 Organización de las operaciones

Todas las actividades de asistencia operativa y técnica de la Agencia en materia de retorno parten de la recopilación de información de los sistemas nacionales de retorno[356]. A través de la base de datos de retorno que gestiona Frontex, los Estados miembros proporcionan información sobre la planificación orientativa en cuanto al número de nacionales de terceros países que serán deportados, así como los países de retorno[357] tanto en operaciones nacionales como en las coordinadas u organizadas por la Agencia. También informan sobre sus necesidades de asistencia operativa y técnica.

---

[353] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022*, Warsaw 2 March 2023, p. 12.
[354] Artículo 52, Reglamento (UE) 2019/1896.
[355] FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021…*, *op. cit.*, p. 59; FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022…, op. cit.,* pp. 6-7.
[356] GKLIATI, M.: "Frontex Return Operation and their Human Rights Implications", en SOYSÜREN, I*., et al*. (eds): *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Bern, Peter Lang Editions, Pendiente de publicar, p. 3.
[357] Artículo 50.2, Reglamento (UE) 2019/1896.

A partir de estos datos y del correspondiente análisis de riesgo, la Agencia elabora un plan operativo móvil para todo el Espacio Schengen[358]. El plan operativo móvil contiene todas las disposiciones específicas comunes para la implementación de las operaciones de retorno coordinadas u organizadas por Frontex, permitiendo la planificación y organización de las mismas de forma continua. Entre los elementos necesarios para llevar a cabo las operaciones, el plan operativo móvil debe contener las disposiciones sobre el respeto a los derechos fundamentales, el código de conducta, los procedimientos para el seguimiento, la notificación y el mecanismo de denuncias[359].

Según el *modus operandi* para implementar este plan operativo móvil aprobado por el Consejo de Administración, tan pronto como surja la necesidad de una operación de retorno, el Estado miembro informa a la Agencia de sus necesidades de asistencia o coordinación, presentando una solicitud a través de la Aplicación de Retorno de Frontex (FAR). Esta solicitud es estudiada por Frontex en base a criterios de seguridad, respeto a los derechos fundamentales, rentabilidad, condiciones operativas y flexibilidad, efectividad en el tiempo, la política de acción exterior de la UE y la sustentabilidad ambiental.

La Agencia no evalúa las solicitudes presentadas por los Estados miembros sobre los que pese una decisión del director ejecutivo de suspender, terminar o no iniciar una actividad de retorno, de acuerdo al artículo 46 del reglamento. Asimismo, los Estados miembros no pueden completar una solicitud de asistencia sin contar con la aprobación previa de Frontex.

Tradicionalmente, la asistencia operativa y técnica al retorno se pone en marcha previa solicitud de un Estado miembro. No obstante, a partir del mandato de 2019 la Agencia también tiene la competencia de poner en marcha por iniciativa propia operaciones e intervenciones de retorno, para lo que debe contar con el consentimiento del Estado miembro –que es el que está al mando de la operación–, lo que ha limitado en gran medida este aumento de su autonomía.

Aunque las operaciones de retorno organizadas por la Agencia disminuyen la carga organizativa de los Estados miembros, agilizan los trámites y fomentan la cooperación entre actores comunitarios e internacionales[360], prácticamente todas las operaciones de retorno son organizadas por los Estados miembros contando con la asistencia operativa de Frontex. Hasta la fecha solo se han puesto en marcha dos operaciones de retorno organizadas por propia iniciativa de la Agencia, ambas en 2022, en las que se deportaron 40 personas a Albania (en un

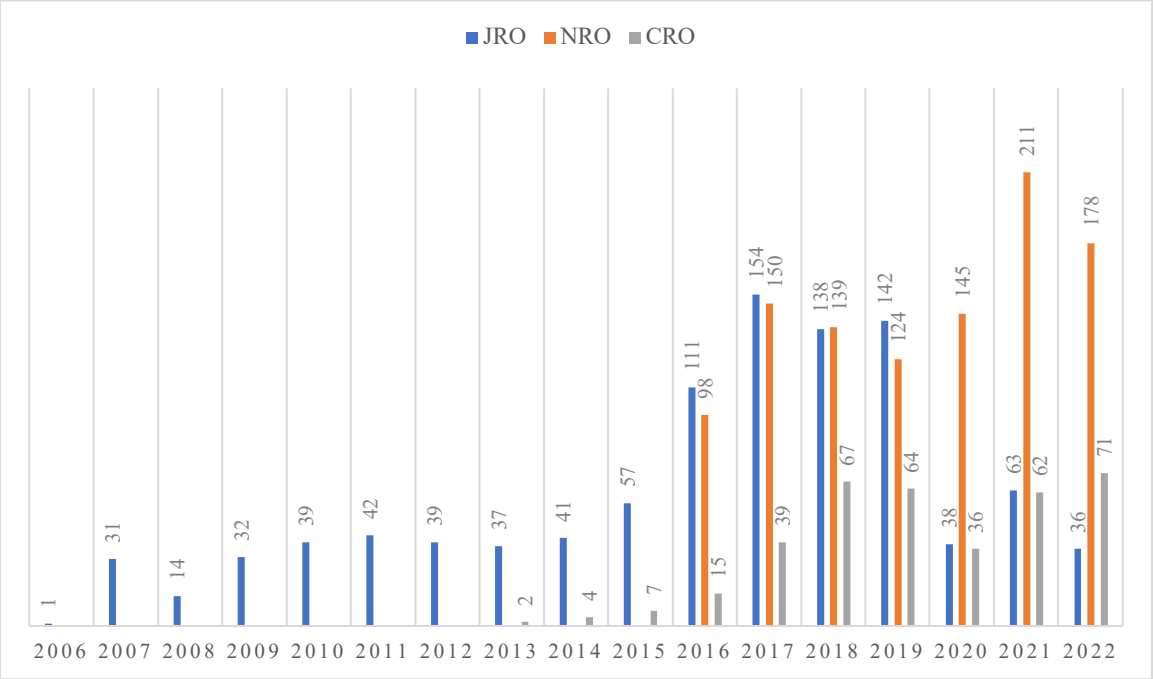
[358] GKLIATI: "Frontex Return Operation…", *op. cit.,* p. 3.
[359] Management Board Decision of 24/2023 of 21 July 2023 adopting the modus operandi of the rolling operational plan, p. 1.
[360] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022*…, *op. cit*., p. 11.

proyecto piloto) y otras 40 a Nigeria. En estas operaciones se ofreció un servicio completo a los Estados miembros, encargándose Frontex de todos los procedimientos previos al retorno, fletar los aviones y contactar con las autoridades pertinentes tanto en los Estados miembros como en los países de retorno[361].

4.3 Tipos de operaciones y modos de retorno

Frontex puede organizar o coordinar tanto operaciones como intervenciones de retorno. La diferencia entre ambas es que las intervenciones se ponen en marcha cuando la obligación de retornar a los nacionales de terceros países con orden de deportación supone una carga o un reto concreto y desproporcionado para el Estado miembro. La intervención podrá consistir en el despliegue de equipos de retorno y en la organización de las operaciones[362]. El procedimiento y los plazos para llevar a cabo estas intervenciones de retorno son similares al de las intervenciones rápidas fronterizas.

FIGURA IV-4: OPERACIONES DE RETORNO COORDINADAS POR FRONTEX



Fuente: Elaboración propia en base a datos ofrecidos por Frontex.

[361] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 1st half of 2022*, Warsaw, 28 November 2022, p. 11.
[362] Artículo 53, Reglamento (UE) 2019/1896.

Existen tres tipos de operaciones de retorno: las Operaciones Conjuntas de Retorno (JRO), las Operaciones Nacionales de Retorno (NRO) y las Operaciones de Retorno de Recogida (CRO). Las JRO son aquellas en las que dos o más Estados miembros regresan a sus países de origen o a cualquier otro país no comunitario a nacionales de terceros países con orden de expulsión en una misma operación. Desde la Agencia sostienen que este tipo de operaciones resultan más rentables porque implica devolver al mayor número de personas en el menos número de vuelos, además de reducir la carga administrativa y reforzar el enfoque de la UE sobre el retorno[363]. Entre 2006 y 2012 la Agencia coordinó y financió únicamente JRO (198 en total), y con los nuevos mandatos siguieron siendo hasta 2019 el tipo de operaciones que más se han llegado a cabo con la asistencia de Frontex (figura IV-4).

Las NRO se celebran cuando un solo Estado miembro retorna a sus países o a otro tercer país a las personas con una orden de retorno, incluyendo aquellas operaciones que tienen el apoyo de otro Estado miembro con sus vecinos (supervisores, escoltas, vuelos, etc.). La posibilidad de asistir a este tipo de operaciones nacionales con la coordinación y la financiación de la Agencia se incluyó en el mandato de 2016, aunque en realidad empezaron a aplicarse antes de que entrara en vigor el reglamento en base a una decisión del director ejecutivo[364].

Desde que se estableció esta posibilidad, son cada vez más los Estados miembros que optan por este tipo de operaciones, siendo las NRO las que más se llevaron a cabo entre 2020 y 2022. (figura IV-4). Al respecto, destaca Zellner que «el hecho de que la Agencia haya financiado hasta ahora muchas Operaciones Nacionales de Retorno no solo disminuyó la carga administrativa que implican las Operaciones Conjuntas de Retorno (JRO) para los Estados miembros, sino que también ha permitido una interconexión entre el bilateralismo y el supranacionalismo. En otras palabras, los Estados miembros pueden confiar en iniciativas bilaterales con países no pertenecientes a la UE mientras estos vuelos de deportación están siendo financiados por la Agencia»[365].

En el aumento de este tipo de operaciones influye el hecho de que las operaciones nacionales que se realizan en aviones fletados tienen como base los acuerdos bilaterales de los Estados miembros y terceros países que, por lo general, no prevén la posibilidad de la

[363] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022…, op. cit.,* p. 10.
[364] JONES, *et al*.: *Deportation Union: Rights, accountability*…, *op. cit*., pp. 20-21.
[365] [Traducción del original: The fact that the agency has so far financed many National Return Operations not only decreased the administrative burden that Joint Return Operations (JROs) entail for member states, but has also enabled an interlinkage between bilateralism and supranationalism. To put it differently, member states can rely on bilateral initiatives with non-EU countries while these deportation flights are being financed by the agency] ZELLNER: "Frontex as a Symptom*… ", op. cit*., p. 23.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

participación de otros Estados miembros[366], es decir, que se conviertan en operaciones conjuntas, como por ejemplo el caso de Túnez con Italia y Alemania[367]. No obstante, este incremento de las NRO frente a las JRO en los últimos años podría tener otra lectura: más que un organismo de asistencia técnica y operativa, la Agencia es vista por los Estados miembros como un instrumento de asistencia financiera, ahorrándose en gran medida los gastos que supone realizar de forma unilateral estas operaciones de retorno.

El mandato actual de Frontex también prevé la posibilidad de que un país no comunitario realice operaciones de recogida de sus nacionales retornados desde los Estados miembros –que las organizan–, utilizando sus propios medios de transporte y personal. Es lo que se conoce como Operaciones de Retorno de Recogida (CRO). La base legal para este tipo de operaciones se estableció con la reforma del mandato de la Agencia de 2016, aunque, como en el caso de las NRO, empezaron a desarrollarse mucho antes, concretamente en 2013[368]. Desde entonces y hasta 2022, se llevaron a cabo un total de 367 CRO (figura IV-4) organizadas por un número limitado de países: Albania, Georgia, Serbia, Ucrania, Macedonia del Norte y Montenegro, todos ellos estados con una larga trayectoria de cooperación y acercamiento a la UE[369].

Según Frontex, las CRO son, por un lado, más rentables[370] porque crean menos desafíos operativos y, por el otro, efectivas porque contribuyen a desarrollar las capacidades de los socios no comunitarios para implementar retornos[371]. El hecho de que el peso de estas operaciones recaiga sobre un tercer país no supone que la Agencia y los Estados miembros que las organizan estén exentos de responsabilidad. El reglamento establece[372] que tanto los Estados miembros como Frontex deben garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los retornados, el principio de no devolución, el empleo proporcionado de los modos de coerción y la dignidad de los retornados durante toda la operación, a través de la presencia de, al menos, un supervisor de retorno forzoso del Estado miembro participante.

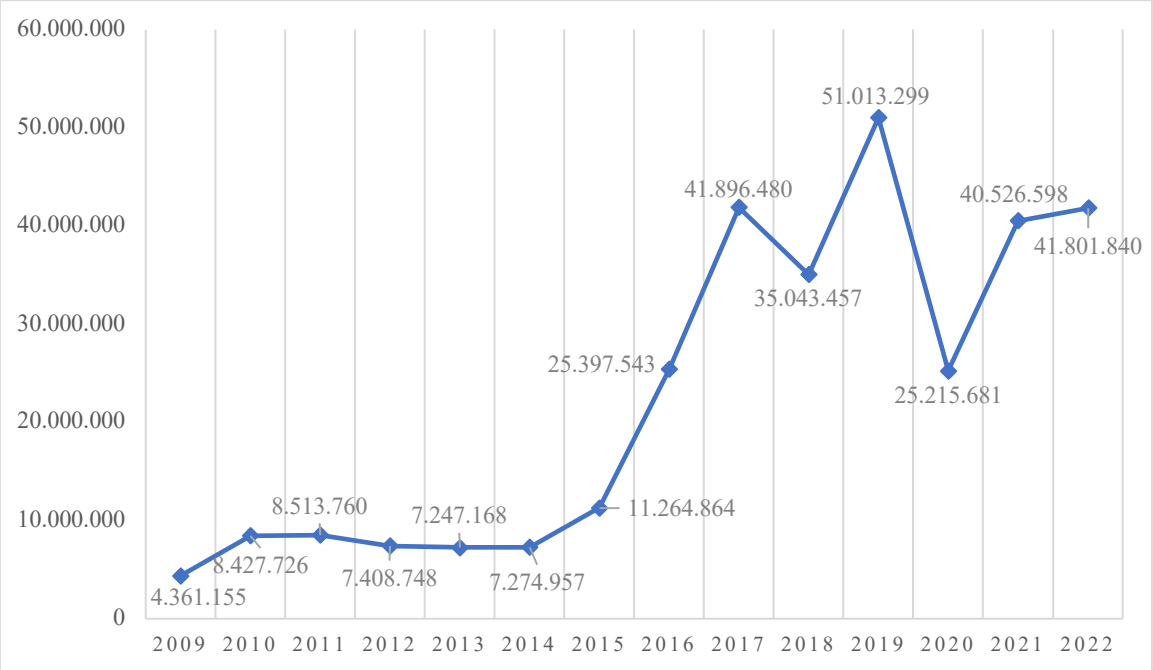
El grueso de las operaciones de retorno llevadas a cabo hasta la fecha se ha realizado por aire, bien en vuelos comerciales programados o en aviones fletados para tal propósito. Desde la Agencia destacan que los vuelos programados son la forma más fácil e inmediata de

[366] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022…*, *op. cit*., p. 10.
[367] ZELLNER: "Frontex as a Symptom…", *op. cit*., pp. 23-25.
[368] JONES, *et al*.: *Deportation Union: Rights, accountability…*, *op. cit*., p. 20.
[369] ZELLNER: "Frontex as a Symptom…", *op. cit*., p. 16.
[370] FRONTEX: *Self-Collection — A New Way of Returns*, Press Release, Warsaw, 24 July 2014. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/self-collection-a-new-way-of-returns-P4dpos (consultado el 1 de agosto de 2023).
[371] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022…*, *op. cit*., p. 11.
[372] Artículo 50.3, Reglamento (UE) 2019/1896.

implementar las devoluciones por varias razones. En primer lugar, resulta más rentable que fletar un avión si el número de deportados es bajo. En segundo lugar, por el elevado número de rutas disponibles (106 países en 2022) y, lo que es más importante, porque es más fácil que sean aceptados por los países no comunitarios al no requerir esfuerzos administrativos ni llamar la atención. Los vuelos comerciales se utilizan cuando son retornos voluntarios y también cuando las personas retornadas no suponen ningún riesgo[373].

Los aviones fletados –la opción más utilizada hasta 2021– son utilizados para deportar a grandes grupos de personas y a un perfil de alto riesgo para la seguridad. La ventaja de esta opción es que los Estados miembros concentran sus esfuerzos y recursos en acompañar a un número elevado de nacionales de terceros países en un solo vuelo, liberando de esta manera plazas de los centros de detención. La desventaja es que solo un número contado de países acepta este tipo de deportaciones, además del bajo número de personas aceptadas respecto a la previsión inicial una vez que llegan a destino[374].

FIGURA IV-5: APORTACIONES DE FRONTEX A LAS OPERACIONES DE RETORNO (EN €)



Fuente: Elaboración propia en base a datos ofrecidos por Frontex.

[373] FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022…*, *op. cit*., pp. 8-9.
[374] *Ibídem*, p. 10.

La ampliación de las funciones de asistencia técnica y operativa en materia de retorno ha llevado aparejado un aumento considerable del gasto de la Agencia en estas operaciones, que solo en 2019 ascendió a más de 51 millones de euros (figura VI-5). El Estado miembro que más ha utilizado la asistencia operativa y técnica –y que más dinero ha recibido de la Agencia– es, con diferencia, Alemania, seguida de Italia, Francia, España, Austria y Suecia[375].

Pese a este incremento del gasto y del presupuesto en general de Frontex en materia de retorno, los auditores europeos han concluido que los Estados miembros no han aprovechado al máximo su potencial, ya que una parte importante del presupuesto inicial no ha sido ejecutado en los últimos años[376], aunque esto puede deberse también, como se concluyó en el Capítulo II a que las previsiones presupuestarias de la Agencia al respecto están sobredimensionadas.

*****

Las funciones operativas han convertido a Frontex en el principal agente supranacionalizador de la política fronteriza de la UE. Concluimos esto porque su amplia presencia sobre el terreno, su dilatada experiencia como actor de inteligencia y sus millonarios recursos han propiciado que las actividades operativas sean una herramienta útil para que, por un lado, la UE avance en el proceso de integración en materia de fronteras, migración, seguridad interior y seguridad marítima y, por el otro, para que los Estados miembros se beneficien de fondos comunitarios para gestionar sus fronteras y sus sistemas de retorno.

El funcionamiento operativo de la Agencia evidencia una profunda evolución desde su fundación, en especial a partir de la *crisis de los refugiados* de 2015. La asistencia técnica y operativa que antes se limitaba a la coordinación de operaciones conjuntas de control fronterizo y al intercambio de información, se ha extendido a otros ámbitos temáticos (seguridad, guardia costera y retorno), geográficos (terceros países) y competenciales (supervisión de los Estados miembros), favoreciendo cambios relevantes, aunque su aplicación no ha sido del todo eficaz.

En primer lugar, el refuerzo del papel de la Agencia en los cuatro ámbitos operativos abordados en este capítulo ha transformado la manera en la que operan y se organizan las autoridades nacionales, ha impulsado la armonización de las practicas regulatorias sin invadir competencias nacionales y ha establecido sólidas redes trasnacionales de cooperación

[375] STATEWATCH: *Frontex and deportations 2006-21*, 12 January 2023. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2023/frontex-and-deportations-2006-21/ (consultado el 1 de agosto de 2023).
[376] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Asilo, reubicación y retorno de migrantes*…, *op. cit*., p. 45.

internacional y europeas con las que Frontex ha llegado al punto de poder desplegarse con poderes ejecutivos fuera de la UE. A su vez, esta evolución ha propiciado la puesta en marcha de nuevos conceptos operativos polivalentes y flexibles para favorecer la eficacia y la optimización de los recursos en las operaciones conjuntas que son el mecanismo fundamental para el control de los flujos migratorios, la lucha contra la delincuencia transfronteriza, el terrorismo, el desarrollo de las funciones de guardacostas y el retorno. De esta manera, Frontex ha fomentado el avance en el *continumm* hacia la supranacionalización –todavía incompleta– en la política fronteriza y se ha posicionado como escenario en el que se definen los intereses, las decisiones y las interacciones en este ámbito político, en línea con la dinámica interna de institucionalización propuesta por la teoría de la gobernanza supranacional.

No obstante, los primeros años de implementación de estos cambios muestran numerosas debilidades. Desde la falta o la mala calidad de la información que provén casi la mitad de los Estados miembros que afectan a la evaluación de vulnerabilidad, hasta la limitada incidencia de determinados conceptos operativos, como los *focal points*, pasando por las lagunas existentes para apoyar de forma eficaz la lucha contra los delitos transfronterizos.

Lo que no deja de ser ciento es que, respaldadas por el aumento de sus recursos económicos, humanos y técnicos, las actividades operativas han posicionado a Frontex en el centro de la legitimación de la intervención subsidiaria de la UE (supranacional) en situaciones de emergencia y de la toma de decisiones comunitarias en materia de fronteras y migración. Esto no quiere decir, sin embargo, que los Estados miembros hayan sido desplazados, ya que todas las actividades operativas que realiza la Agencia parten de la solicitud, acuerdo y colaboración de las autoridades nacionales que están al mando de las operaciones y de los equipos europeos desplegados. En algunos casos, como se verá en el siguiente apartado, los Estados miembros han creado un modelo fronterizo robusto y eficaz, lo que limita la actividad de Frontex en sus fronteras.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CAPÍTULO V. EL ROL DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS EN ESPAÑA

En el desarrollo de esta investigación ha quedado constancia de dos cuestiones. La primera es cómo con el objetivo de controlar el acceso y garantizar la seguridad dentro del Espacio Schengen –y del mercado interior– se ha llevado a cabo la progresiva supranacionalización de la gestión de las fronteras exteriores europeas a través de un *continumm,* con la articulación de un marco común normativo y técnico, así como la institucionalización de la misma a través de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). La segunda cuestión que se ha podido comprobar es que este proceso de supranacionalización no ha llegado a completarse debido a la importante influencia y peso que tienen los Estados miembros tanto en la construcción de la gestión integrada de las fronteras como en la puesta en marcha y operatividad Frontex. Es por ello que, una vez analizado todo el proceso de integración fronteriza y de estudiar en profundidad la estructura organizativa y funcionamiento de la Agencia, llega el momento de analizar la aplicación práctica de esta gestión y del rol de Frontex en un Estado miembro, específicamente en España.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea en España tienen una importancia vital para la gestión integrada. Su posición geográfica, a caballo entre Europa y África y entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo plantea toda una serie de desafíos políticos, estratégicos y de seguridad, que se ven influidos por la situación particular de las delimitaciones fronterizas de este Estado miembro. Estas delimitaciones se abordan en la primera parte de este capítulo, analizando las tres particularidades de la frontera española: Ceuta y Melilla y su régimen especial fronterizo, la falta de delimitación de las fronteras marítimas con Marruecos y Argelia y el contencioso territorial entre España y Reino Unido en la colonia de Gibraltar.

Precisamente debido a por su posición geoestratégica y a los desafíos que para la seguridad plantean estos problemas en la delimitación fronteriza, España ha invertido considerables recursos humanos y financieros en el control de sus fronteras y en el desarrollo de un sólido modelo de gestión fronteriza nacional. Es un modelo cuyos pilares han servido de ejemplo, en

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

gran medida, para configurar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, lo que hace necesario su examen, a lo que se dedica la segunda parte del capítulo.

Una vez estudiadas las bases de la gestión fronteriza en España, pasamos a analizar el papel que juega Frontex en esta gestión. El estudio de esta actuación se enfocará en las actividades operativas para evaluar si la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) ha sido un elemento diferenciador y de peso en el modelo fronterizo español que ha favorecido su europeización o si, por el contrario, solo ha tenido un papel complementario y secundario respecto a las iniciativas nacionales de control de las fronteras exteriores.

1. LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE EN ESPAÑA

En términos territoriales España es un estado complejo que se extiende por dos continentes y dos archipiélagos. Tiene fronteras terrestres y marítimas con tres Estados miembros de la UE (Portugal, Italia y Francia), con dos Estados europeos no comunitarios (Andorra y Reino Unido), y con dos países africanos (Marruecos y Argelia).

Si bien la extensión de las fronteras con los otros Estados miembros es importante y, en el caso de las marítimas no está exenta de problemas[1], en el ámbito de Schengen estas son fronteras interiores. De la misma manera, aunque Andorra no forma parte del espacio de libre circulación, los acuerdos de entrada, circulación y residencia que este país mantiene con España y Francia al respecto de sus nacionales[2], hacen que la frontera hispano-andorrana pueda considerarse *cuasi* frontera interior[3]. En este sentido y a efectos de esta investigación, ambos casos carecen de interés, por lo que nos centraremos en analizar las fronteras exteriores, es decir, aquellas que España mantiene con terceros países: Marruecos, Argelia y Reino Unido en Gibraltar.

---

[1] España tiene pendiente desde hace casi 50 años la delimitación de algunas de sus fronteras marítimas con Portugal y Francia. Al respecto, ver, entre otros, ORIHUELA CALATAYUD, E.: "Pending delimitations", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 301-309; LACLETA MUÑOZ, J. M.: *Las fronteras de España en el mar*, Documento 34/2004, Real Instituto Elcano, 2004, pp. 9-18; BOU FRANCH, V.: "La delimitación de los espacios marítimos españoles", en VV.AA. *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya. (vol. I),* Valencia, Fundación Valenciana de Estudios Avanzado, 2000, pp.176-187 y 189-193; GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *España y sus fronteras en el mar. Estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 302-314 y 323-332; JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, A.: "Primeros pasos hacia la nueva frontera marítima hispano-lusa: el cierre de la desembocadura del río Guadiana", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 6, 2018, pp. 181-190.

[2] Convenio entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra, relativo a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de sus nacionales, hecho "ad referéndum" en Bruselas el 4 de diciembre de 2000 (*BOE* nº 153 de 27.06.2003).

[3] Cabe destacar que esta consideración de *cuasi* frontera interior se confirmará cuando se selle el acuerdo de asociación de Andorra con la UE que se está negociando desde 2015 y que permitirá al Principado el acceso al Mercado Interior, aplicándose así la libre circulación a personas, mercancías, servicios y capitales. Al respecto, ver https://andorraue.ad/es/ (consultado el 21 de septiembre de 2023).

Más que establecer geográficamente las fronteras, enfocaremos este apartado en las particularidades que convierten a España en un caso de estudio relevante para los desafíos a los que se enfrentan las políticas fronterizas, migratoria y de seguridad comunitarias. La primera y más importante es que España es el único Estado miembro que tiene territorios en África, lo que supone que las plazas de soberanía españolas en el continente africano se convirtieron automáticamente en frontera exterior de la UE (tanto terrestre como marítima) con la entrada del país en el Espacio Schengen.

La segunda particularidad es que sobre estos territorios pesan las reivindicaciones de soberanía de Marruecos. Esta situación ha obligado, por un lado, a la implantación de un régimen fronterizo especial para las fronteras terrestres fuera de Schengen y, por otro, ha imposibilitado un acuerdo de delimitación de las fronteras marítimas en el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán –situación que se extiende, aunque por otras razones, como ya veremos, a las Islas Canarias–. Esto ocasiona que la gestión fronteriza de esta zona y región[4] fundamental para la seguridad europea, dependa, básicamente, de la cooperación y de la buena voluntad de los países vecinos. La tercera particularidad es Gibraltar, la *Verja* como punto de control y el ejercicio jurisdiccional de los espacios marinos situados en torno a la colonia llevados a cabo por Reino Unido y España.

1.1 Ceuta y Melilla

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla son la mejor representación de lo que es la frontera exterior de la UE. A pesar de tratarse de dos zonas fronterizas relativamente pequeñas –Ceuta tiene ocho kilómetros de frontera terrestre y 20 kilómetros de frontera marítima, mientras que Melilla cuenta con 11,2 kilómetros de frontera terrestre y otros nueve de frontera marítima– son entendidas como «frontera de fronteras». No solo representan el límite geográfico entre España y Marruecos, sino de realidades culturales (cristianismo e islam),

[4] Del Valle Gálvez hace una interesante diferenciación conceptual entre el Área del Estrecho y la Región del Estrecho. La primera la define como la «zona que comprende el espacio marítimo del Estrecho de Gibraltar cuyo tráfico marítimo en esta zona está regulado por la Organización Marítima Internacional –OMI». La segunda la entiende como aquella que está «integrada por los Estados vecinos y limítrofes al sur del territorio terrestres y marítimo español, lo que daría una zona más extensa […]», es decir, abarcaría la propia zona del Estrecho, Marruecos, Argelia, el Sahara Occidental, el Magreb, Mauritania e, incluso, el Sahel. DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas", *Paix et Securite Internationales*, nº 10, 2022, pp. 4-5.

económicas (norte rico y sur empobrecido) y políticas (UE y territorio no comunitario) completamente distintas[5].

Al estar ubicados geográficamente en África, pero ser europeos política y jurídicamente[6], ambos territorios[7] españoles tienen un peso geopolítico fundamental en la seguridad[8] de la Unión. De hecho, se han configurado, literal y administrativamente, como muros de contención destinados a proteger a la Europa Schengen del terrorismo, el narcotráfico y, sobre todo, de la migración irregular[9]. Esto hace de la frontera terrestre hispano-marroquí la *frontera dura* de la UE, en la que España ha tenido que tomar toda una serie de medidas de seguridad para cumplir con sus compromisos comunitarios de contención de los flujos de migración irregular y la delincuencia transfronteriza[10].

Aunque son las fronteras terrestres de la UE en África, Ceuta y Melilla están fuera del Espacio Schengen[11] y, por lo tanto, no se aplica el acervo comunitario de libre circulación de personas como en el resto del territorio español[12], por decisión expresa del gobierno en el

---

[5] FERRER GALLARDO, X.: "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en continente africano", *Documents d'anàlisi geográfica*, nº 51, 2008, p. 131.

[6] GOLD, P.: *Europe or Africa? A Contemporany Study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta y Melilla*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000, p. 150.

[7] Si bien se suele calificar a ambas ciudades como enclaves, autores como Bermejo García y Remacha Tejada sostienen que esta es una calificación incorrecta a la luz de la definición de enclave dada en el derecho internacional. Al respecto, sostienen que Ceuta y Melilla no cumplen con las principales premisas del concepto de enclave –estar completamente cercada por el territorio de un Estado vecino y solo poder comunicarse con el Estado soberano atravesando el territorio que lo rodea– ya que ambos territorios tienen frontera marítima, que les permite comunicarse con la península directamente. Remacha apunta que ambas ciudades son «posiciones marítimas de un Estado insertadas en la costa del otro». Ver REMACHA-TEJADA, J.R.: "Las fronteras de Ceuta y Melilla", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. X, 1994, p. 201-202; BERMEJO GARCÍA, G.: "Las ciudades españolas de Ceuta y Melilla: características y fronteras", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, pp.14-16.

[8] La importancia de Ceuta y Melilla en temas de seguridad es muy anterior al proceso de integración. Al respecto, Remacha Tejada sostiene que el proceso de delimitación de la frontera terrestre «está presidido más por el deseo de alcanzar unas fronteras seguras, que por el de resolver diferencias de carácter territorial específicas o por el deseo de una mayor precisión en la tarea demarcatoria». REMACHA-TEJADA: "Las fronteras de Ceuta y Melilla…", *op. cit*., p. 212.

[9] CASTAN PINOS, J.: *La Fortaleza Europea: Schengen, Ceuta y Melilla*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2014, p. 157; ÁVILA, E.: "La presión migratoria como factor de riesgo para el futuro de la frontera europea en África: una visión desde Ceuta", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, p.76.

[10] La última versión de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2021 prevé la elaboración de un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla. Según el documento, ambas ciudades, por su ubicación geográfica, «requieren una especial atención por parte de la Administración General del Estado para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. No obstaste, este plan no será público y desde el gobierno del Estado solo se ha avanzado que tendrá un carácter transversal. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, pp. 79-80; "El Gobierno no piensa publicar el plan de seguridad para Ceuta y Melilla", *Europa Press*, 10 de abril de 2022. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-no-piensa-publicar-plan-seguridad-ceuta-melilla-20220410102346.html (consultado el 26 de septiembre de 2023).

[11] Tampoco se aplica en los pasos fronterizos de estos enclaves las normas previstas en el Reglamento (CE) 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen las normas relativas el tráfico menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio Schengen. (*DO* L 405 de 30.12.2006).

[12] Además del Espacio Schengen, Ceuta y Melilla también están excluidas de la Unión Aduanera, la Política Agraria Común (PAC) y de la Política Fiscal Común, según el Protocolo 2 del Acuerdo de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Para un análisis más amplio de la aplicación del derecho comunitario en ambos enclaves, ver BERRAMDANE, A.: "Le statut des

momento de su adhesión al acuerdo de abolición de las fronteras interiores[13]. Estas ciudades autónomas están sometidas a un doble régimen fronterizo, uno para entrar desde Marruecos y otro para salir hacia la península, dándole a la gestión de estas fronteras terrestres lo que Ferrer Gallardo ha denominado un «perfil progresivamente acrobático»[14].

El hecho de que Ceuta y Melilla no formen parte de Schengen implica que el acceso a estos territorios no supone la libre circulación de personas por el resto del espacio comunitario, que empieza en la orilla septentrional del Mediterráneo. Por este motivo, los vuelos y rutas marítimas que salen desde ambos enclaves son considerados exteriores y España mantiene controles de identidad y de documentos (tanto a la salida como a la llegada) en estas conexiones que tengan como único destino otro punto del territorio español u otro Estado parte del Convenio.

La entrada a estos territorios desde Marruecos está sometida a un régimen especial basado en la «permeabilidad selectiva»[15], cuya base principal es la excepcionalidad en la política de visados europea para ciertos ciudadanos marroquíes, con el objetivo de mantener y favorecer la interacción fronteriza. Concretamente, en Ceuta y Melilla se aplica un régimen de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo que beneficia a los residentes de las provincias marroquíes de Tetuán y Nador. Los habitantes de estas zonas pueden cruzar la frontera y entrar en los territorios españoles solo presentando un pasaporte o documento de identidad. No obstante, esta exención es limitada ya que solo pueden cruzar la frontera durante el día y no pueden pernoctar en las ciudades autónomas. Al resto de los nacionales marroquíes que deseen entrar en Ceuta y Melilla se les exige visado, que puede ser un «visado limitado múltiple» que únicamente permite las entradas y salidas de ambos enclaves, es decir, no es un visado de acceso al Espacio Schengen.

La razón principal del régimen fronterizo especial que se aplica en Ceuta y Melilla es económica. Por su ubicación, separadas por mar de la península, ambas ciudades necesitan del comercio transfronterizo –buena parte de él, ilegal– con Marruecos para asegurar su

enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne", *Revue du droit de l'Union Européenne*, nº 2, 2008, pp. 237-260.

[13] Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990 (*DO* L 239 de 22.09.2000).

[14] [14] FERRER GALLARDO: "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla…", *op. cit*., p. 131.

[15] ANDERSON J.: *Theorizing state orders: "politics/economics and democracy n capitalism"*, Working Paper 01-1, Belfast, Centre for International Border Research, 2001.

supervivencia económica[16], lo que sería inviable si se aplicara la legislación de Schengen y también otras políticas comunitarias, como la aduanera o la fiscal.

La aplicación de este régimen también tiene un importante componente diplomático referente a las relaciones bilaterales con Marruecos y a su reivindicación sobre estos territorios a los que considera zonas ocupadas por España. Este componente diplomático tiene un gran peso en la política fronteriza, ya que marca la diferencia entre Ceuta y Melilla de otros territorios españoles en situación similar –geográfica–, como las Islas Canarias, incluidas en Schengen pese a ser una región ultraperiférica[17].

A pasar de que no hay duda de que las ciudades autónomas forman parte del territorio español y europeo[18], las permanente reivindicaciones sobre ambas ciudades por parte del país norafricano obligan a España a adoptar un «enfoque prudente» en relación al tratamiento de estas zonas. Esto se debe a que «Marruecos tiene elementos de presión tales como el terrorismo, el narcotráfico y, sobre todo, la inmigración, respecto a los cuales España necesita la colaboración marroquí»[19]. Esta situación se traduce, en opinión de Del Valle Gálvez, en una «relación desequilibrada en favor de Marruecos» cuando se trata de temas territoriales. El autor afirma al respecto que «España nunca ha querido encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla» lo que ha implicado que sea Marruecos el que ha marcado los tiempos, las crisis y las reglas del juego en temas territoriales y en la situación de las fronteras exteriores europeas[20].

[16] FERRER GALLARDO: "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla…", *op. cit*., pp. 135-140; SIERRAS SÁNCHEZ, A.: "Dimensiones de la frontera con África: El caso de Melilla", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, pp.51-57; FUENTES LARA, M. C.: "El comercio "atípico" en la frontera ceutí. El caso de las porteadoras", *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 6, nº 1, 2016, pp. 84-107; GRANDA, L., *et al*.: ""Si no tengo esto, no tengo nada": mujeres porteadoras durante el cierre fronterizo entre España y Marruecos", *Estudios Fronterizos*, vol. 24, 2023, DOI 10.21670/ref.2304115 (consultado el 26 de septiembre de 2023); ANANOU, O., *et al*.: "La movilidad transfronteriza: el caso de Melilla-Nador", *Revista de Humanidades*, nº 28, 2016, pp. 169-196.

[17] Estas son regiones caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un número reducido de productos (art. 349 TFUE). Si bien en estas regiones se aplican las disposiciones de los tratados (art. 355 TFUE), para favorecer su desarrollo se aplican medidas particulares en políticas aduanera y comercial, fiscal, agrícola y pesquera, etc.

[18] Las ciudades autónomas no figuran en la lista de las Naciones Unidas sobre los lugares pendientes de descolonización, pese a la insistencia de Marruecos. Además, la aplicación de los tratados en ambos territorios es un reconocimiento explícito de la UE de que ambos son territorios soberanos de España y, por tanto, de Europa, según coincide la literatura.

[19] CASTAN PINOS: *La Fortaleza Europea*…, *op. cit*., p. 65.

[20] DEL VALLE GÁLVEZ: "Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara Occidental…", *op. cit*., p. 7.

1.2 Fronteras marítimas

El delicado equilibrio de intereses con Marruecos no solo influye en el régimen de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, sino en la delimitación de las fronteras marítimas de ambas ciudades autónomas y del resto de las fronteras marítimas españolas tanto en el Estrecho de Gibraltar como en el Mar de Alborán y en el Atlántico. La definición del trazado de las fronteras marítimas requiere, según el derecho internacional, de un acuerdo de delimitación entre los Estados ribereños adyacentes o enfrentados y ningún Estado ribereño puede imponer su delimitación a países vecinos que podrán no reconocer la misma y considerarla no oponible.

En el caso de España, el 90% de sus espacios marítimos se solapan con los de los Estados vecinos. Sin embargo, hasta la fecha los acuerdos de delimitaciones fronterizas[21] son contados[22] y todos afectan a fronteras interiores. Esto significa que no existe ningún acuerdo de delimitación de las fronteras marítimas exteriores de la UE en España, pese a la relevancia que tienen las mismas para la gestión fronteriza comunitaria.

Esto no debe interpretarse como que la falta de acuerdo ha impedido a España dotarse, a través de su legislación nacional[23], de todos los espacios marinos previstos en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), y establecer su jurisdicción sobre los mismos[24]. El Estado español cuenta así con un mar territorial de 12 millas y una zona

[21] Al respecto, Orihuela Calatayud indica que el término delimitación incluye dos operaciones. La primera es el trazado de las líneas que separan los distintos espacios marinos, es decir, el límite interior y exterior de estos espacios. La segunda operación es la delimitación de las fronteras que separan los espacios marinos entre Estados adyacentes o enfrentados. En base a esta matización, podemos afirmar que España tiene delimitados sus espacios marinos, pero solo una mínima parte de sus fronteras marítimas. ORIHUELA CALATAYUD, E.: *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989, pp. 42-43.

[22] España formalizó acuerdos de delimitación de sus fronteras marítimas en 1974 con Francia e Italia. En el primer caso, ambos países delimitaron sus mares territoriales, la zona contigua (*BOE* nº 169 de 04.07.1975) y la plataforma continental (*BOE* nº 163 de 09.07.1975) en el Golfo de Viszcaya. En el caso de Italia, se acordó la delimitación de la plataforma continental (*BOE* nº 290 de 05.12.1978) y con Portugal se delimitó el mar territorial en la desembocadura del río Míño por el Tratado de 29 de septiembre de 1864 que aún está en vigor. Con Francia aún quedan pendientes de acordar la delimitación la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en las aguas atlánticas, del mar territorial en el Mediterráneo (Golfo de León), así como la plataforma continental y la ZEE en la cuenca mediterránea. También está pendiente el acuerdo de delimitación con Portugal del mar territorial en la desembocadura del Guadiana, y de la plataforma continental y la ZEE en los archipiélagos atlánticos. Ver GUTIÉRREZ CASTILLO: *España y sus fronteras en el mar…, op. cit.,* pp. 302-315 y 323-331.

[23] La delimitación de los espacios marítimos españoles se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca (*BOE* nº 234 de 30.09.1977); Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial (*BOE* nº 7 de 08.01.1977); Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica (*BOE* nº 46 de 23.02.1978); Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que en su artículo 7 que establece la zona contigua (*BOE* nº 283 de 25.11.1992); Ley 236/2013, de 5 de abril, por el que se establece la Zona Económica Exclusiva de España en el Mediterráneo noroccidental. (*BOE*, nº 92 de 14.04.2013).

[24] La jurisdicción de España sobre sus espacios marítimos se establece, principalmente, en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (*BOE* nº 180 de 25.07.2014). Según el artículo 7 de la ley, en las aguas interiores y en los puertos todos los buques están sujetos a la legislación portuaria, de seguridad, aduanas, extranjería y migración, policía, sanidad, medioambiente y pesca. En este caso, las autoridades nacionales podrán prohibir o condicionar la entrada a los puertos por razones de emergencia o riesgo específico para la salud pública, seguridad para la navegación, protección de los tráficos e instalaciones portuarias, represión de la pesca ilegal o la sostenibilidad ambiental. Con respecto a la jurisdicción sobre el mar

contigua de 24 millas a lo largo de sus casi 8.000 kilómetros de costa, incluidos los archipiélagos balear y canario, Ceuta y Melilla y las plazas de soberanía en el Mar de Alborán –salvo en las zonas en las que no es posible alcanzar esta distancia, como el Estrecho de Gibraltar[25]–. Además, España ha declarado tres Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de 200 millas en el mar Cantábrico y en el Atlántico, una en las Islas Canarias y otra en el Mediterráneo Noroccidental, además de su plataforma continental[26].

Ante la falta de acuerdos con los Estados vecinos, el criterio general seguido por España para establecer sus fronteras marítimas es que allí donde no haya un tratado de delimitación, los espacios marítimos españoles no se extenderán más allá de la línea media o equidistante y así está expresamente recogido en la legislación[27]. Al igual que España, el resto de los Estados ribereños enfrentados y adyacentes se han dotado de sus espacios marinos[28] utilizando como criterios para delimitar la frontera bien la línea media equidistante o un resultado equitativo. Esto ha provocado que en el Mediterráneo y, más concretamente, en el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán, haya «fronteras trazadas unilateralmente y con fisonomía diferente» en base

territorial, el artículo 38 dispone que los buques que ejerzan el derecho de paso inocente estarán obligados a respetar la CONVEMAR, así como las disposiciones de la ley y del resto de la legislación y normativa sobre navegación, extranjería e inmigración, aduanas, sanidad y seguridad pública, además de las relativos a la protección del medio ambiente marino y del patrimonio subacuático. Cuando el paso de los buques extranjeros por el mar territorial no se considere inocente, las autoridades nacionales españolas pueden restringir, condicionar o prohibir la navegación por estas aguas, según el artículo 20.1. En lo referente a la zona contigua, el artículo 23.1 dispone que el Estado controlará los buques extranjeros para prevenir infracciones de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios y de extranjería e inmigración que puedan cometerse en el territorio nacional y en el mar territorial, así como su jurisdicción penal y administrativa, para sancionar a los autores de las infracciones. Sobre la ZEE, el artículo 24.3 indica que «el Gobierno velará porque, al ejercer los buques extranjeros sus derechos y al cumplir sus deberes en la zona económica exclusiva, tengan debidamente en cuenta los derechos del Estado y cumplan las disposiciones de esta ley y las de la legislación de pesca, que sean conformes con el Derecho de la Unión Europea e internacional». El ejercicio jurisdiccional de las autoridades españolas sobre los espacios marítimos también figura el artículo 301 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (*BOE* nº 253, de 10.10.2011), que señala que «a los efectos de prevenir la realización de actividades ilícitas o el ejercicio de cualquier tráfico prohibido, el Gobierno podrá impedir, restringir o condicionar la navegación marítima de buques civiles en las aguas interiores, el mar territorial o la zona contigua». Al respecto de los tráficos ilícitos en las aguas jurisdiccionales también hay disposiciones en el artículo 2.1 g) de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (*BOE* nº 297 de 13.12.1995). Al respecto de este tema, consultar entro otros: LIROLA DELGADO, I., *et al*.: "Police at sea", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 439-452; SÁEZ DE SANTA MARÍA, A.: "The Spanish Contiguos Zone", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 253-255; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: "Maritimes zones under sovereignty and navigation", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 239-251; MORALES MORILLA, C.: "La condición jurídica de los espacios marítimos de Canarias: problemática actual", *Anales de la Facultad de Derecho,* Universidad de La Laguna, 19 de diciembre de 2002, pp. 131-137; OVEJERO PUENTE, A. M.: "Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21, 2004, pp. 173-186; FERNÁNDEZ RODERA, J. A.: "El mar y el derecho penal", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 72, 1998, pp. 215-226.

[25] La parte más angosta del Estrecho, entre Punta Cires y la mediana entre Tarifa y el río Guadalmesí mide 7,45 millas náuticas, en tanto que la zona más ancha, entre Trafalgar y Espartel, mide 24,2 millas.

[26] Para un estudio detallado sobre la plataforma continental, ver: GARCÍA PÉREZ, R.: *La ampliación de la plataforma continental de España*, Pamplona, Aranzadi, 2023.

[27] BOU FRANCH: "La delimitación de los espacios marítimos españoles…", *op. cit*., p. 160.

[28] GUTIÉRREZ CASTILLO: *España y sus fronteras en el mar…, op. cit*., pp. 153-155; GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: "La gobernanza de los espacios marítimos españoles en el Norte de África: riesgos y amenazas a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*.: *Estrategia de Seguridad Marítima de España: Una agenda en actualización*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019, pp. 118-124.

a los intereses y criterios de cada Estado ribereño[29] causando en la práctica un caos jurisdiccional[30], aunque, según la postura del gobierno español, no se traduce en un vacío jurídico[31].

El grueso de las fronteras marítimas exteriores en España debe acordarse con Marruecos, pero sus reivindicaciones territoriales han imposibilitado o desaconsejado una negociación[32]. Estos contenciosos territoriales van más allá de Ceuta y Melilla e incluyen las plazas de soberanía españolas frente a la costa marroquí[33] (los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas, la isla de Alborán y el archipiélago de las Chafarinas)[34] y sobre el Sahara Occidental, que afecta al archipiélago canario.

En el caso del Estrecho y del Mar de Alborán, Marruecos no reconoce la soberanía española en la costa sur del Mediterráneo, tal y como hizo constar en el momento de su ratificación de la CONVEMAR en 2007, reafirmando en una declaración interpretativa sus expectativas de soberanía sobre los territorios españoles en África[35]. Así, según la posición marroquí, la frontera marítima con España en esta zona es la línea equidistante entre sus costas y las de la península ibérica, ignorando las plazas de soberanía españolas[36] hasta el punto que estableció sus líneas de base rectas de tal manera que los territorios españoles en África quedan dentro de sus aguas jurisdiccionales, incluidas Ceuta y Melilla.

Ante las reivindicaciones de Marruecos, España ha reafirmado la soberanía de estos territorios y los espacios marinos por ellos generados, dejando claro que las leyes y reglamentos marroquíes referidos a estos espacios no le son oponibles ni pueden afectar a la soberanía y jurisdicción que ejerce sobre ellos[37]. Además, el Gobierno protestó las líneas de base rectas

---

[29] GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *Delimitación de las aguas marinas españolas en el estrecho de Gibraltar*, Documento de Opinión 29/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, abril 2011, p. 12.

[30] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LAW OF THE SEA STUDIES: "Maritime boundaries between Spain and Morocco", 19 May 2021. Disponible en https://iilss.net/maritime-boundaries-between-spain-and-morocco/ (consultado el 29 de septiembre de 2023).

[31] BOU FRANCH: "La delimitación de los espacios marítimos españoles…", *op. cit*., p. 160.

[32] ORIHUELA CALATAYUD, E.: "Delimitaciones pendientes y seguridad marítima: ¿un dúo incompatible?", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*.: *Estrategia de Seguridad Marítima en España. Una agenda en actualización*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019, p. 95.

[33] España defiende que estas plazas son parte integral del territorio del Estado y alega el derecho de conquista, la longevidad de la ocupación, las razones de seguridad nacional y el principio de *terra nullis.* Por su parte, Marruecos también utiliza como argumento para reclamar la soberanía de estas plazas el principio de integridad territorial y la amenaza a la seguridad nacional, pero añade el principio de descolonización –aunque estos territorios no están en la lista de las Naciones Unidas– y la obstrucción a su independencia económica y jurídica. JIMÉNEZ PINEDA, E.: "The Pending Maritime Delimitations between Spain and Morocco: Sovereignty, Status and Feasibility", *Maritime Safety and Security Law Journal*, issue 4, 2018, p. 65.

[34] A estos se suman las reivindicaciones sobre el islote de Perejil, que es el caso más conocido y polémico debido al conflicto que tuvo lugar en 2002 cuando un grupo de gendarmes marroquíes ocupó la isla. Sobre este islote, que según la CONVEMAR tendría la consideración de roca, existe un régimen bilateral especial de no ocupación.

[35] GUTIÉRREZ CASTILLO, V.: "Ámbitos de soberanía y jurisdicción en el Mediterráneo: estudio de los nuevos procesos de territorialización a la luz del derecho internacional", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 32, 2022, p. 121.

[36] SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *Aguas jurisdiccionales en el Mediterráneo y el Mar Negro*, Estudio encargado por la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, Bruselas, 2009, p. 83

[37] GUTIÉRREZ CASTILLO: "Ámbitos de soberanía y jurisdicción…", *op. cit*., p. 121.

establecidas por Marruecos alegando que son contrarias a derecho, ya que según la CONVEMAR este sistema no puede ser aplicado de tal forma que se aísle el mar territorial de otro Estado de alta mar o de la ZEE[38].

Así, según la delimitación española, en el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán las aguas jurisdiccionales estarían separadas por varias líneas equidistantes entre las costas marroquíes y españolas[39], de tal manera que las aguas jurisdiccionales de Andalucía y Ceuta están unidas por el mar territorial y la zona contigua que se generan desde ambas costas, formando una única unidad. Por su parte, Melilla[40], los peñones y las islas generan mar territorial y zona contigua[41], que están rodeados por aguas marroquíes[42].

En el caso de las Islas Canarias los conflictos de delimitación con Marruecos no afectan al mar territorial ni a la zona contigua, sino a la ZEE y la plataforma continental[43]. Las islas más cercanas a la costa atlántica marroquí (Lanzarote y Fuerteventura) proyectan una ZEE y una plataforma continental hasta la línea equidistante, que Marruecos rechaza alegando circunstancias especiales[44]. En esta zona, la postura marroquí «defiende el principio de equidad, tratando con ello de desplazar la línea de delimitación hacia el archipiélago canario»[45] ya que considera, en primer lugar, que existen circunstancias geográficas especiales[46] como la concavidad de su costa y su amplio litoral continental[47] para no utilizar el criterio de la

[38] MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de Derecho del Mar (vol. I)*, Madrid, 2016, p. 56.
[39] GUTIÉRREZ CASTILLO: *España y sus fronteras en el mar*…, *op. cit*., p. 248.
[40] Melilla tendría derecho, como Ceuta, a generar ZEE, pero hasta la fecha España ha evitado declarar ninguna ZEE en el Mar de Alborán.
[41] GUTIÉRREZ CASTILLO*: España y sus fronteras en el mar*…, *op. cit*., p. 262.
[42] *Ibídem*, p. 248.
[43] GARCÍA PÉREZ, R.: "Canarias y la previsible ampliación de su plataforma continental: el difícil equilibrio entre España, Marruecos y el Sáhara Occidental", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº. 26, 2019, p. 119.
[44] ORIHUELA CALATAYUD: "Delimitaciones pendientes…", *op. cit*., p. 98.
[45] MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de Derecho del Mar...*, *op. c*it., p. 57.
[46] Sobre este tema, Orihuela Calatayud explica: «la presencia de arrecifes, islas, costas cóncavas o convexas o los cambios fundamentales en la dirección general de la costa, pueden constituir un elemento que justifique la alegación de las mismas; sin embargo, no se puede afirmar que estas situaciones provoquen siempre la existencia de una circunstancia especial. No en todo caso la presencia de una isla, por ejemplo, debe considerarse como un factor que justifique el trazado de una frontera distinta de la que resultaría de la aplicación de la equidistancia. Ello depende de todos los factores presente en el caso concreto». ORIHUELA CALATAYUD: *España y la delimitación…, op. cit.,* p. 73.
[47] Orihuela Calatayud destaca al respecto que un Estado ribereño que es perjudicados por la presencia de islas de un Estado vecino «tiende a minimizar sus efectos en la delimitación e intenta impedir una minoración de sus espacios». En el caso del archipiélago canario, Marruecos ha negado que estas islas, que considera pequeños territorios insulares, tengan los mismos derechos a espacios marinos que la amplia línea costera marroquí (*ibídem*, p.103). Posición contraria a la de España, que siempre ha defendido la igualdad de derechos de espacios marinos de las islas respecto a las masas continentales (YTURRIAGA BARBERÁN, J.A.: "La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Balance de 15 años de aplicación", en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *España y la práctica del Derecho Internacional*, Madrid, Escuela Diplomática, 2014, p. 103).

equidistancia en la ZEE[48]. Esta postura la ha aclarado y reiterado en las reformas legislativas sobre sus espacios marítimos que llevó a cabo en 2020[49].

Otra de las dificultades para llegar a un acuerdo sobre la delimitación de las fronteras marítimas en el archipiélago canario es que, en el caso de las costas del Sahara Occidental no hay un interlocutor válido para llevar a cabo la negociación. El Estado marroquí, pese a sus reivindicaciones de soberanía[50] y a ser, de facto, la potencia administradora de este territorio, no tiene legitimidad para negociar estas fronteras[51], como lo dejó claro el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en su sentencia que anula los acuerdos pesquero y comercial entre Marruecos y la UE[52].

Pese a estas discrepancias, a diferencia del caso del Mediterráneo, España y Marruecos sí han mantenido negociaciones para la delimitación de estas fronteras marítimas en el Atlántico[53], aunque sin llegar a un acuerdo. No obstante, varios autores sostienen que ambas partes han asumido de forma tácita y no oficial una delimitación por equidistancia[54].

La falta de un acuerdo de delimitación también afecta a la frontera marítima de España con Argelia. Como en el caso de las Islas Canarias, en esta zona del Mediterráneo hay una yuxtaposición de las ZEE e incluso una invasión del mar territorial del archipiélago balear por parte del Estado argelino[55], exacerbando, en opinión de Oanta, los desafíos a los que se enfrenta España en sus delimitaciones marítimas[56]. En concreto, parte de la ZEE declarada por Argelia en 2018 invade los derechos soberanos y de jurisdicción de España sobre la isla de Cabrera, situada al sur de Mallorca. El gobierno español manifestó en una nota verbal su desacuerdo con la delimitación de la ZEE argelina por ser desproporcionada y no haber tenido en cuenta la línea

[48] ESPÓSITO MASSICCI, C.: "Sobre el establecimiento de una línea media como límite marítimo provisional entre España y Marruecos frente a las costas de las Islas Canarias", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 13, 2005, p. 102-103.
[49] BARRADA FERREIRÓS, A.: "Las nuevas leyes de Marruecos sobre espacios marítimos", *Revista General de la Marina*, vol. 279, 2020, p. 102-103.
[50] Las últimas actualizaciones legislativas de Marruecos sobre sus espacios marítimos, además de lo ya expuesto, allanarían el camino para fijar de manera unilateral las líneas de base recta en las costas del Sáhara Occidental. *Ibídem*, pp. 105-109.
[51] GUTIÉRREZ CASTILLO: *España y sus fronteras en el mar*…, *op. cit*., p. 271.
[52] Sentencia del Tribunal General de la UE (Sala Novena ampliada) de 29 de septiembre de 2021, Asuntos acumulados T-344/19 y T-356/19, *Frente Polisalio vs Consejo* y Sentencia del Tribunal General de la UE (Sala Novena ampliada) de 29 de septiembre de 2021, Asunto T-279/19, *Frente Polisario vs Consejo.*
[53] ESPÓSITO MASSICCI, C.: "Sobre el establecimiento de una línea media…", *op. cit*., pp 92-93; JIMÉNEZ PINEDA: "The Pending Maritime Delimitations…", *op. cit*. 77-78.
[54] BARRADA FERREIRÓS: "Las nuevas leyes de Marruecos…", *op. cit*., p. 108; *Ibídem*, p. 78; GARCÍA PÉREZ, R.: "Las prospecciones petrolíferas en aguas canarias y su impacto en las relaciones hispano-marroquíes", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos,* nº 13,2012, pp. 125-138.
[55] GUTIÉRREZ CASTILLO: "Ámbitos de soberanía y jurisdicción…", *op. cit*., pp. 133-134.
[56] OANTA, G.A.: "A Spanish perspective on Algeria's establishment of an exclusive economic zone", *Questions of International Law*, Zoom Out 88, 2022, p. 33.

equidistante entre ambas costas. No obstante, tanto España como Argelia han afirmado su intención de alcanzar una solución a través de las negociaciones bilaterales[57].

1.3 Gibraltar

El contencioso entre Reino Unido y España en torno a la colonia de Gibraltar es uno de los asuntos más controvertidos en la delimitación de las fronteras españolas en el Estrecho, tanto terrestres como marítimas, que se suma a la ya complicada situación jurisdiccional que, como hemos expuesto, afecta a la zona. Es, además, un conflicto que va más allá de las relaciones bilaterales, teniendo consecuencias en el proceso de integración ya que obstaculizó durante casi una década cualquier acuerdo comunitario sobre control migratorio, visados y cruce de fronteras[58].

El contencioso territorial entre España y Reino Unido en Gibraltar tiene dos frentes abiertos. Por un lado, la soberanía de las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar, lo que supone un problema de delimitación de fronteras marítimas. Por otro lado, está la cuestión de la soberanía territorial sobre el istmo, que tiene consecuencias tanto en la frontera terrestre como marítima.

Respecto a la jurisdicción sobre las aguas que rodean el Peñón, el centro de este centenario contencioso está en la diferente interpretación que Reino Unido y España hacen del artículo X del Tratado de Utrecht de 1713[59], mediante el cual la Corona española cedió a la británica la entera y plena propiedad de la ciudad, del castillo de Gibraltar, con el puerto, defensa y fortaleza. Sobre esto, Del Valle Gálvez hace una puntualización importante al observar que el problema fronterizo surge porque el mencionado artículo hace «una enumeración de las edificaciones humanas, pero no un trazado o un criterio para la delimitación y señalamiento de la frontera, ni ha permitido un acuerdo de demarcación que plasme los límites fronterizos sobre

[57] *Ibídem*, pp. 27-28.
[58] MILLER, V.: *Gibraltar, the United Kingdom and Spain*, Research Paper 98/50, House of Commons, 22 April 1998, p. 31; IZQUIERDO SANZ, C.: *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 163-164 y 246-260.
[59] VERDÚ BAEZA, J.: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar", *Cuadernos de Gibraltar*, nº 1, 2015, p. 98.

el terreno»[60]. De igual manera, Waibel[61] señala que en el tratado no define el espacio marítimo incluido en la sesión del puerto[62].

España defiende desde la segunda mitad del siglo XX la doctrina de la *costa seca*[63], según la cual solo reconoce a Reino Unido la soberanía y jurisdicción sobre las aguas interiores del puerto[64] de Gibraltar en base a una interpretación estricta del artículo X del Tratado de Utrecht, negando cualquier derecho británico en la Bahía de Algeciras[65].

La postura británica, por su parte, defiende sus derechos sobre las aguas adyacentes al Peñón en base a la soberanía que ejerce sobre el propio territorio gibraltareño según el título de cesión convencional[66]. Para Reino Unido resulta «irrelevante» que el Tratado de Utrecht no haga ninguna mención a las aguas territoriales, ya que, según el derecho internacional, la soberanía que ejerce sobre el territorio tiene una proyección sobre las aguas adyacentes[67]. En base a este principio de «la tierra domina al mar», Reino Unido ha delimitado de forma

[60] DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia", Análisis Real Instituto Elcano 62/2014, 14 de diciembre de 2013, p. 3.

[61] WAIBEL, M.: "Gibraltar", en WOLFRUM, R. (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 457.

[62] Esto tendría su explicación en el que hecho de que en el momento en el que fue redactado el tratado, los espacios marinos no estaban completamente establecidos y «no existía acuerdo entre los Estados ni respecto de su naturaleza jurídica ni respecto a su extensión, por lo que es más que dudoso que a principios del siglo XVIII la cesión de un territorio implicara necesariamente la atribución de derechos sobre las aguas adyacentes al mismo». ANTÓN GUARDIOLA, C.: *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo blach, 2011, p. 50.

[63] Según Verdú Baeza, entre los siglos XVIII y la primera mitad del XX, España no negaba la existencia del derecho de Gibraltar a extender su soberanía y jurisdicción sobre las aguas adyacentes a la Roca. Esta postura cambió a mediados de la década de 1960, cuando distintos conflictos e incidentes entre España y Reino Unido llevó al régimen franquista a realiza una «interpretación maximalista» y endureció la postura del gobierno español. VERDÚ BAEZA: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht…", *op. cit.,* pp. 114-115.

[64] Ante la ausencia en el Tratado de Utrecht de disposiciones específicas sobre la delimitación de las aguas del puerto, en el siglo XIX tuvo lugar una controversia sobre su delimitación. Los británicos consideraban que, en virtud del derecho de defensa, el límite natural del puerto estaba en la curvatura de la costa que terminaba en Punta Mala, cuyo espacio estaba al alcance de los cañones de la guarnición. Esta delimitación unilateral de la jurisdicción portuaria no fue aceptada por España ya que, por un lado, dejaba sin jurisdicción marítima una parte de la costa española en la Bahía y, por otra, dejaba abierta la puerta al contrabando, que era el principal problema en la zona. VERDÚ BAEZA: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht…", *op. cit.,* pp. 109-114. Al respecto, ver también ANTÓN GUARDIOLA: *Gibraltar: un desafío…, op. cit.,* pp. 45-46.

[65] Para defender la posición española, una parte de la doctrina ha puesto el foco en el segundo párrafo del artículo X del Tratado de Utrecht, en el que se indica que la cesión de la propiedad se hace «sin jurisdicción territorial alguna». Esto es interpretado por algunos académicos como una evidencia de que España no cede ningún territorio de la Bahía (marítimo) o el Campo de Gibraltar (terrestre), mientras que otros entienden que esta limitación solo de circunscribe al territorio que rodea la *Roca,* y no necesariamente a sus aguas. Ver UXÓ PALASÍ, J.: "Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas", *Revista Veintiuno*, nº 44, 1999, p. 22; ORIHUELA CALATAYUD: *España y la limitación…, op. cit.*, p. 26; LEVIE, H.S.*: The status of Gibraltar*, Boulder, Westview Press, 1983, p. 32; ANTÓN GUARDIOLA: *Gibraltar: un desafío…, op. cit.,* p. 43.

[66] GONZÁLEZ GARCÍA, I.: "La Bahía de Algeciras y las aguas españolas", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, p. 218; O' REILLY, G.: "Gibraltar: Sovereignty disputes and territorial waters", *Boundary and Security Bulletin*, Spring 1999, p. 76.

[67] Al respecto, Antón Guardiola plantea la existencia de un problema de derecho intertemporal. En este sentido, explica que, aunque nada impedía a España llevar a cabo en su momento una cesión seca del Peñón, «es necesario aplicar la regla *tempus regit factum* para reconocer el valor jurídico de nuevos hechos y su influencia sobre la situación jurídica existente». Así, el Derecho del Mar apoya las reivindicaciones británicas, en una lectura actual de la cesión del Tratado de Utrecht. ANTÓN GUARDIOLA: *Gibraltar: un desafío…, op. cit.,* pp. 51-57 y 104-109.

unilateral las aguas del Peñón –las *British Gibraltar Territorial Waters*[68]– con 1,5 millas de aguas interiores en el oeste, adentrándose en la Bahía de Algeciras, y tres millas de mar territorial en la zona de levante y al sur del Estrecho.

Aunque esta delimitación ha sido rechazada por España tanto en foros internacionales como dentro de su propia legislación nacional[69], lo cierto es que los autores especializados[70] destacan que la práctica de España en esta zona ha sido contraria a sus argumentos, permitiendo a Reino Unido «actuar como si fuese el titular soberano de las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar»[71].

A esto se suma el hecho de que España no cerró la Bahía de Algeciras con líneas de base rectas, lo que se ha utilizado para sustentar la tesis del reconocimiento implícito del Estado español a la jurisdicción británica en las aguas adyacentes al Peñón[72]. Gutiérrez Castillo[73] es contrario a esta afirmación, indicando que no utilizar líneas de base rectas en la Bahía de Algeciras es una opción legítima del gobierno español para medir sus espacios marinos a partir de la bajamar en la zona, además de necesaria, para cumplir con las disposiciones de la CONVEMAR[74].

El segundo frente de la controversia hispano-británica en Gibraltar está en el istmo que separa la ciudad de La Línea de la Concepción y que sería la frontera terrestre entre España y la colonia[75]. La ocupación del istmo por parte de los británicos fue progresiva durante los siglos

---

[68] La legislación gibraltareña entiende como *British Gibraltar Territorial Waters* al área del mar, el lecho marino y el subsuelo dentro de los límites del mar territorial adyacente a Gibraltar bajo soberanía británica, que de conformidad con la CONVEMAR se extiende hasta tres millas náuticas hasta la línea media de la Bahía de Gibraltar. The Marine Strategy Regulations 2011. Gibraltar Regulations, Legal Notice 13 de 2011 (*Gibraltar Gazzete* nº 3835 de 10/02/2011). Ver DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Gibraltar, ¿costa española? Por una reformulación de la teoría de la 'costa seca' sobre el puerto y las aguas en torno al peñón", *Cuadernos de Gibraltar*, nº 3, 2019, p. 17.

[69] ANTÓN GUARDIOLA: *Gibraltar: un desafío…, op. cit.,* pp. 47-55.

[70] Verdú Baeza destaca que «como regla general, no hay ejercicio alguno ni jurisdicción española en las aguas consideradas como propias por Gibraltar». Concluye que «el hecho de que tradicionalmente en la práctica, ni la marítima española, ni los buques de las fuerzas de orden público, ya sea Guardia Civil del Mar o Servicio de Vigilancia Aduanera, ni los de inspección de Capitanía Marítima de Algeciras hayan realizado funciones en las aguas adyacentes a Gibraltar pone en cuestión la fortaleza de la posición española relativa a la carencia de aguas bajo jurisdicción británica en Gibraltar». VERDÚ BAEZA: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht…", *op. cit.,* p. 130.

[71] GONZÁLEZ GARCÍA: "La Bahía de Algeciras…", *op. cit*., p. 221.

[72] *Ibídem*, p. 222.

[73] GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: "Gibraltar y sus fronteras en el mar", en OJEDA VILA, E. *et al*. (eds): *Gibraltar y los gibraltareños. Los orígenes de la situación de un enclave estratégico en las puertas del Mediterráneo*, Sevilla, Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, 2008, p. 55.

[74] El Artículo 7.6 de la CONVEMAR establece: «El sistema de líneas de base rectas no puede ser aplicado por un Estado de forma que aísle el mar territorial de otro Estado de la alta mar o de una zona económica exclusiva».

[75] Desde el siglo XVIII, España dio a parte del istmo–la que va desde las murallas de la ciudad hasta unos 585 metros hacia el norte– la consideración de zona neutral. Es decir, una zona de soberanía española que estaba neutralizada, sin ocupación. (Ver REMIRO BROTONS, A.: "Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano británicos", en DEL VALLE GÁLVEZ, A. *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, p. 73). En concreto, Uxó Palasí explica que en 1728 y tras varios años de hostilidades en el istmo, el Rey de España promulgó un Real Decreto por el que se convino que la zona Sur del istmo se mantuviera neutral, esto quiere decir, sin ocupación por ninguna de las partes, pero manteniéndose bajo soberanía española. «Por lo tanto, España no perdía su dominio sobre la zona que se había neutralizado. Simplemente quedaba limitado,

XIX y XX hasta, finalmente, declararlo unilateralmente como «territorio bajo soberanía británica»[76] con el argumento de poseer un título de soberanía de prescripción[77] lo que, a su vez, implicaría la soberanía sobre las aguas del istmo.

España, con razón, no admite la declaración de soberanía británica sobre un territorio que es claramente español y, por lo tanto, no reconoce las fronteras marítimas fijadas en el istmo[78] y tampoco la frontera terrestre fijada por Reino Unido en la *Verja*, a la que España considera solo un lugar de control[79]. Paradójicamente, se da la circunstancia de que aunque no es una frontera internacional oficial, en la práctica, la *Verja* ha sido y es considerada como frontera exterior de la UE desde que España entró en el Espacio Schengen –del que nunca formó parte Reino Unido– en la que se aplican controles de personas y mercancías[80] que no han estado exentos de polémica obligando a ambos Estados –a instancia comunitaria– a negociar bilateralmente para tratar de llegar un acuerdo[81]. Ahora bien, la salida de Reino Unido de la UE

ya que –de forma provisional y por propia voluntad– el Gobierno español así lo había acordado en beneficio de la facilidad de relaciones entre ambas guarniciones y para crear un vacío que evitase el naciente contrabando local, pero que no debía ocuparse ni por una ni por otra parte» (UXÓ PALASÍ, J.: "El Istmo de Gibraltar", en SALGADO, J. (coord.): *Estudios sobre Gibraltar*, Madrid, INCIPE, 1996, pp. 346-347). El problema de origen de esta zona neutral está en que «se trató de una concesión española que parece no quedó reflejada en un acuerdo bilateral escrito sobre la extensión y estatuto de la misma, si bien su existencia fue aceptada por los británicos» (DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "La Verja de Gibraltar", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, p. 158). Esto hizo que la interpretación británica sobre el inicio de esta zona neutral –a partir de las líneas de centinelas de la vanguardia británica– sirviera para llevar a cabo durante los siglos XIX y XX la progresiva ocupación del istmo aprovechando la débil y complicada situación política española.

[76] UXÓ PALASÍ: "El Istmo de Gibraltar"…, *op. cit*., p. 344.

[77] Este término se utiliza para «designar la adquisición de soberanía a través del ejercicio continuado y pacífico de una autoridad estatal sobre un territorio determinado, aplicándose en los casos en que la posesión es contraria a los títulos existentes. En estas hipótesis, el Estado que ejerce la posesión de un territorio durante cierto tiempo podría invocar una situación fáctica como título de soberanía territorial». Antón Guardiola explica que, según la jurisprudencia internacional, para que pueda aplicarse sobre un territorio la prescripción adquisitiva, juega un papel fundamental y *sine qua non* el comportamiento de las partes involucradas. Es decir, «la simple posesión del territorio no es suficiente para desencadenar el proceso prescriptivo. Será necesaria una posesión efectiva, la cual supone la concurrencia de dos elementos: el ejercicio de la autoridad estatal (*corpus*) y la intención de actuar como soberano (*animus*), y que además esa posesión sea pública, ininterrumpida y *pacífica.* En este sentido, resulta relevante destacar que, en cualquier caso […], la aquiescencia del Estado desposeído aparece como una condición *sine qua non* para que el título prescriptivo pueda perfeccionarse». Así, continúa esta autora, «sobre todo en el ámbito de la soberanía territorial, para que la aquiescencia pueda producir efectos jurídicos será necesario que el comportamiento del Estado desposeído implique una aceptación clara y constante de la situación fáctica creada por el otro Estado, de manera que pueda presumirse objetivamente y de buena fe una manifestación de voluntad inequívoca de reconocer los efectos jurídicos modificativos que le son propios». Es una situación que, en el caso del istmo, no se produce porque España ha protestado de forma reiterada su progresiva ocupación desde el siglo XIX, lo que «pone de manifiesto la ausencia de aceptación de las tesis británicas» y revela la ocupación británica sobre el istmo como «ilegal y contraria al Derecho Internacional». ANTÓN GUARDIOLA: *Gibraltar: un desafío…, op. cit.,* pp. 56-57 y 112-117.

[78] Del Valle Gálvez explica que tradicionalmente la reclamación de España sobre las aguas del istmo no se ha diferenciado de las del Peñón, aunque tendrían que tener un trato diferente, ya que las que bañan el istmo no han sido cedidas y, por tanto, son de completa soberanía española, a diferencia de las del Peñón. Asimismo, Reino Unido no hace distinción entre la ciudad, el Peñón y el istmo, considerando que todo el territorio es Gibraltar, proyectando su soberanía sobre las aguas adyacentes. DEL VALLE GÁLVEZ: "Gibraltar, ¿costa española?...", *op. cit*., pp. 12 y 16.

[79] De hecho, en el Anexo V de la Orden INT 859/2023, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía (*BOE* nº 176, de 25.07.2023), se especifica que el puesto aduanero y de control de policía en La Línea de la Concepción no corresponde con el trazado de la frontera reconocida por España.

[80] IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: "The limits of EU Border and Immigration Policy I Gibraltar: Effects on the legal situation of Moroccan workers", *Paix et Secutité Internationales*, nº 2, 2014, pp. 140-144.

[81] REMIRO BROTONS: "Regreso a Gibraltar…", *op. cit*. pp. 56-73.

podría hacer variar una situación que se ha mantenido estancada por décadas, abriendo un nuevo panorama a España en Gibraltar en el que Frontex tendría un papel protagonista[82].

2. LOS PILARES DE LA GESTIÓN FRONTERIZA ESPAÑOLA

La gestión fronteriza española nace con la adhesión del país a la entonces Comunidad Económica Europa (CEE) en 1986. El primer ladrillo de la construcción de esta política fronteriza nacional fue la aprobación de la primera Ley de Extranjería[83] en 1985, cuya adopción, según coinciden varios autores[84], fue necesaria para dar vía libre a la adhesión de España al proyecto comunitario. Más que para gestionar los flujos migratorios, esta ley sirvió para «aliviar las preocupaciones de los países de Europa central y del norte sobre la posibilidad de que los nuevos miembros de la Comunidad Europea –España, Grecia y Portugal– se conviertan en un punto de entrada para los inmigrantes indocumentados»[85].

A partir de la década de 1990, la mejora de las condiciones económicas y del mercado de trabajo hacen que España deje de ser un país de tránsito y se convierta en un país de destino

[82] El punto más relevante del principio de acuerdo alcanzado entre España y Reino Unido es la incorporación de Gibraltar al Espacio Schengen. No se trata de una integración de pleno derecho sino como «una especie de *Protectorado Schengen de España*, donde los residentes de Gibraltar son *invitados* a participar en los beneficios de Schengen gracias a España» ya que al estar Reino Unido fuera de Schengen y Gibraltar ser una colonia y no un Estado, la incorporación solo sería posible «si España asume los compromisos internacionales de control de frontera exterior». Esta frontera exterior ya no estaría en la *Verja*, que sería desmantelada por los británicos, sino en el puerto y en el aeropuerto de Gibraltar, cuyos controles y decisiones sobre las entradas y las salidas, así como sobre las solicitudes de visados y asilo, estarían en manos de las autoridades españolas. No obstante, esta posibilidad planteada «choca frontalmente con la exigencia gibraltareña de que no haya agentes públicos españoles, policiales o aduaneros, físicamente en Gibraltar», de allí que España haya planteado la opción de que Frontex colabore con las autoridades españolas en el control de las fronteras exteriores en Gibraltar durante los primeros cuatro años de aplicación del Tratado. No obstante, la Agencia solo se puede desplegar a solicitud de un Estado miembro, que tendría que ser necesariamente España, cuyas autoridades fronterizas, además, llevarían los mandos y responsabilidad de la operación. DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et. al.: España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 61, 108 y 111. Ver también TÉLLEZ, J.J.: "Gibraltar acepta que España vigile con Frontex las fronteras Schengen", *elDiario.es*, 17 de mayo de 2022. Disponible en https://www.eldiario.es/andalucia/cadiz/gibraltar-acepta-espana-vigile-frontex-fronteras-schengen_1_9001247.html (consultado el 25 de septiembre de 2023); "Gibraltar admite discrepancias con España en los controles fronterizos del puerto y el aeropuerto", *El Confidencial*, 14 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2022-12-14/espana-reino-unido-pactan-avanzar-rapido-gibraltar-verja-aeropuerto_3540328/ (consultado el 25 de septiembre de 2023).

[83] Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre libertades y derechos de los extranjeros en España (derogada). Tras varias reformas en un período de quince años, la normativa vigente actualmente es la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* nº 10 de 12.01.2000).

[84] CORNELIUS, W.: "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", en CORNELIUS, W., *et al.: Controlling Inmigration: a Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994, pp. 387-429; FREEMAN, G.P.: "Modes of Inmigration Politics in Liberal Democracies States", *International Migration Review*, vol. 29, nº 4, 1995, pp. 881-913; FAUSER, M.: "Selective Europeanization: Europe's Impact on Spanish Migration Control", en FAIST, T., *et al*. (eds): *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, London, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 136-137.

[85] [Traducción del original: ease the concerns of countries in central and northern Europe about the possibility that new members of the European Community – Spain, Greece and Portugal – might become an entry point for undocumented immigrants] GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C.: "Spain, the Cheap Model, Irregularity and Regularisation as Inmigration Management Policies", *European Journal of Migration and Law*, nº 11, 2009, p. 140.

migratorio[86]. Eso, sumado a la adhesión al Acuerdo Schengen y a la aplicación de la política de visados, genera en la opinión pública y en el gobierno español una «conciencia de frontera»[87] que dio pie a la creación de un modelo de gestión fronteriza de carácter restrictivo en la frontera sur, y que sirvió como laboratorio para lo que sería la gestión integrada fronteriza europea que se desarrolló paralelamente.

Ambas políticas fronterizas –la nacional y la europea– se han alimentado la una a la otra en las últimas dos décadas. Así, las bases del Acuerdo Schengen y de la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) sirvieron como justificación al gobierno español para blindar las fronteras exteriores y desarrollar un modelo nacional fronterizo y migratorio más restrictivo. En este sentido, Fauser afirma que el gobierno del Estado tuvo éxito en «combinar las demandas europeas con el interés interno en combatir la migración irregular y restringir y controlar el acceso al territorio español»[88] y sugiere que si bien «la europeización fomenta un cambio en el control de la migración española hacia políticas más restrictivas […] este proceso ya ha estado en marcha en la política migratoria española durante bastante tiempo»[89].

Por su parte, «la experiencia y la innovación de España en el control de fronteras ha servido como prueba para las iniciativas que posteriormente se han implementado a lo largo de todo el perímetro europeo a través de su Gestión Integrada de Fronteras»[90], como Eurosur, el modelo de coordinación de Frontex o la cooperación con terceros países. La influencia que ha tenido el modelo español y los intereses nacionales[91] en la gestión fronteriza europea no es baladí. España no solo ha servido de laboratorio, sino que ha desempeñado un papel activo en la supranacionalización fronteriza europea[92] y «ha aumentado la conciencia dentro de la UE de que la inmigración irregular no es solo un problema español, sino también europeo, y que la

[86] CASAS-CORTES, M., *et al*.: "'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality", *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, nº 3, 2014, p. 234; CARLING, J.: "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders", *International Migration Review*, vol. 41, nº 2, 2007, pp. 117-119.
[87] PÉREZ CARAMÉS, A.: "La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España", en CORNELIUS, W. A., *et al.* (eds): *Políticas de control migratorio: Estudio comparado de España y EE.UU,* Barcelona, Edición Bellaterra, 2012, p. 163.
[88] [Traducción del original: in combining the European demands with the domestic interest in combating irregular migration and restricting and controlling access to Spanish territory] FAUSER: "Selective Europeanization…", *op. cit*., p. 144.
[89] [Traducción del original: Europeanization fosters a change in Spanish migration control towards more restrictive policies […] this process has already been under way in Spanish migration policy for quite some time] *Ibídem*, p. 145.
[90] [Traducción del original: Spain's experience and innovation in border control has served as a test run for initiatives that have later been implemented along the entire European perimeter through its Integrated Border Management] LÓPEZ-SALA, A., *et al*.: "Integrated Border Management and Irregular Migration at the South European-North African Border: The Case of Spain", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security*, Cham, Springer International Publishing, 2016, p.97.
[91] CARRERA, S.: *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands,* CEPS Working Document nº 261, March 2007, p. 12.
[92] LÓPEZ-SALA, *et al.:* "Integrated Border Management…", *op. cit*., p. 84.

frontera española con África también es una frontera europea»[93], reclamando, en este sentido, una verdadera responsabilidad compartida[94]. De hecho, España, en opinión de Campesi, «ha sido uno de los actores cruciales en el desarrollo de la dimensión externa de las políticas migratorias y la consiguiente redefinición de la geografía política de la frontera de la UE»[95].

Cabe recordar, por ejemplo, que durante la presidencia española del Consejo en 1995 se impulsó la cooperación con los países del Sur del Mediterráneo vital para el control de los flujos migratorios. Asimismo, durante la presidencia de 2002 se dieron pasos fundamentales en el desarrollo del ELSJ y de la gestión integrada de fronteras. Entre las medidas promovidas por el gobierno español en esta época son reseñables la aprobación del primer Catálogo de Schengen; la adopción del primer plan global para luchar contra la inmigración ilegal y del plan para la gestión de las fronteras exteriores; el inicio de la construcción del modelo común de análisis de riesgo y la instauración de la red de funcionarios de enlace.

FIGURA V-1: INVERSIÓN ESPAÑOLA EN LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES (EN €)[96]

AÑO	FONDOS EUROPEOS	FONDOS ESTADO	TOTAL
2007	31.626.888	60.850.391	**92.477.280**
2008	32.516.146	33.321.315	**65.527.432**
2009	38.551.597	28.321.282	**66.872.970**
2010	48.246.969	28.458.098	**76.705.067**
2011	50.503.705	8.057.674	**58.541.379**
2012	57.660.460	12.094.175	**69.755.635**
2013	84.205.030	18.114.028	**102.319.058**
2014-2015	12.776.312	4.116.407	**16.892.720**
2016	17.865.907	2.804.141	**20.670.048**
2017	37.916.624	7.329.613	**45.246.237**
2018	31.696.173	7.140.015	**38.836.189**
2019	48.138.655	9.458.389	**59.599.045**
2020	77.008.271	11.069.177	**87.877.448**
TOTAL	**568.712.737**	**231.134.705**	**801.320.508**

Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por el Ministerio del Interior.

[93] [Traducción del original: has raised awareness within the EU that irregular immigration is not just a Spanish, but also a European problem, and that the Spanish border with Africa is also a European border.] ZAPATA-BARRERO, R., *et al*.: "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12, nº 1, 2007, p. 89.

[94] CÚE, C.E., *et al*.: "España, Italia, Grecia y Malta se unen para rechazar el pacto migratorio de la UE", *El País*, 25 de noviembre de 2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020-11-25/espana-italia-grecia-y-malta-se-unen-para-rechazar-el-pacto-migratorio-de-la-ue.html (consultado el 23 de octubre de 2023).

[95] [Traducción del original: has been one of the crucial actors in the development of the external dimension of migration policies and the consequent redefinition of the political geography of the EU border] CAMPESI, G.: "Frontex and the Production of the Euro-Mediterranean Borderlands (2006–2016)", en GUALTIERI, C. (ed): *Migration and the Contemporary Mediterranean. Shifting Cultures in Twenty-First-Century Italy and Beyond*, Oxford, Peter Lang Publishing 2018, p. 44

[96] Se incluyen en estos datos los gastos en proyectos relacionados con las fronteras, los visados y los retornos financiados a través del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para Retorno, el Fondo de Seguridad Interior y el Fondo de Asilo, Migración e Integración dentro del marco financiero 2007-2013 y 2014-2020.

Para configurar su modelo de gestión fronteriza, España ha dedicado millonarios recursos –más de 800 millones de euros en quince años (figura V-1)– en distintos proyectos de mejora de las capacidades de control fronterizo (sistemas y tecnología de vigilancia, dotación de equipos técnicos, mejora de los pasos fronterizos y de las infraestructuras consulares, etc.). Más de la mitad de estos recursos provienen de los fondos comunitarios articulados para ayudar a los Estados miembros a controlar sus fronteras y gestionar la migración, de los que España es el principal beneficiario, a los que hay que sumar los más de 231 millones de euros de fondos públicos del Estado dedicados a los diferentes proyectos[97].

La acción fronteriza española enfocada en el control de los flujos migratorios se ha caracterizado por «una intensidad diferenciada en términos de impermeabilización»[98]. Por un lado, ha habido «cierta permisividad ante la migración irregular por vía aérea de terceros países de Latinoamérica y de Europa del Este»[99] para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo[100]. Por otro lado, la verdadera política restrictiva se ha establecido en la frontera meridional (terrestre y marítima) a través de una estrategia de disuasión preventiva, coercitiva y represiva[101] que supone un abanico de medidas tanto en la dimensión exterior como interior que esta investigación engloba dentro de tres pilares: blindaje de la frontera, capacitación/coordinación y externalización.

2.1 Blindaje de las fronteras

El blindaje o fortificación de las fronteras exteriores mediante las tecnologías de bloqueo, barrera, vigilancia y detección[102] es la primera de las medidas del modelo de gestión fronterizo español[103]. La más visible de estas medidas son las vallas levantadas por las autoridades

[97] Ver MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa Plurianual de Solidaridad y Gestión de Flujos migratorios del Fondo de Fronteras Exteriores 2007-2013*; MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España 2014-2020*; MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa SFC2021 para FAMI, FSI e IGFV 2021-2027*.

[98] GODENAU, D., *et al*.: *Disuasión migratoria multinivel en la gestión de la frontera marítima española*, Comunicación presentada en 10th Annual IMISCOE Conference, 26-27 August 2013, Malmö (Sweden), p. 6.

[99] *Ídem*.

[100] ESTEBAN SÁNCHEZ, V., *et al*.: "La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa. Los casos de España y Malta", en ANGUIANO TÉLLEZ, M.E., *et al*. (eds): *Migraciones y Fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, CIDOB-Icaria editorial, 2010, p. 87; LÓPEZ-SALA, A.: "Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border", *Geopolitics*, vol. 20, nº 3, 2015, pp. 517-518.

[101] La disuasión preventiva está compuesta por aquellas medidas implementadas por los países receptores de los flujos migratorios en las zonas de origen de estos flujos, con el objetivo de disuadir a la población de convertirse en migrantes. Por su parte, la disuasión coercitiva está diseñada para controlar y contener a la migración irregular en tránsito y en las fronteras exteriores, en tanto que la disuasión represiva es aquella que se lleva a cabo en los países receptores para controlar a los migrantes irregulares e impedir que se instalen en el territorio. *Ibídem*, pp. 521-523.

[102] LÓPEZ-SALA, *et al.:* "Integrated Border Management…", *op. cit.,* p. 90.

[103] GODENAU, *et al.: Disuasión migratoria multinivel…, op. cit*., p. 6.

españolas para separar Ceuta y Melilla de Marruecos. Como apunta Acosta Sánchez, si bien las delimitaciones fronterizas en las ciudades autónomas–así como la confirmación de la soberanía española sobre ambas– se concretaron en diversos tratados firmados entre Marruecos (o el sultán de Marruecos) y el Reino de España entre los siglos XVIII y XX[104], la verdadera frontera operativa terrestre –donde se llevan a cabo los controles– empieza en las vallas. Ambas infraestructuras fronterizas fueron levantadas a finales de 1990[105] para *impermeabilizar* la frontera ante el nuevo fenómeno migratorio que tomó por sorpresa a las ciudades[106] y que se recrudeció a partir de 2005[107] con los asaltos masivos por parte de los migrantes irregulares.

Estos vallados perimetrales están dotados de la última tecnología para la detección de personas –cámaras de vigilancia y visión nocturna, sensores de movimiento y sonido, luces de alta intensidad, etc.– y sobre ellos se aplica un régimen especial respecto al rechazo de migrantes en la frontera[108], amparado bajo la Ley de Seguridad Ciudadana[109].

Acosta Sánchez señala en este sentido que «el Ministerio del Interior ha adoptado un protocolo de actuación integral en los perímetros de Ceuta y Melilla, y en el que entre otras cuestiones de cooperación con las autoridades marroquíes y uso de medidas proporcionadas frente a los asaltos a las vallas, se indica que la entrada ilegal en territorio español se entenderá consumada en caso de rebasar completamente el sistema perimetral de seguridad, en la línea con lo siempre argumentado por el Gobierno»[110]. Es un criterio de diferenciación en Ceuta y Melilla que, según el autor, «ignora el principio de igualdad territorial»[111].

---

[104] ACOSTA SÁNCHEZ, M.: "Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro", *Paix et Securite Internationales*, nº 10, 2022, pp. 2-7; BERMEJO GARCÍA: "Las ciudades españolas de Ceuta y Melilla…", *op. cit*., pp. 20-31.

[105] ACOSTA SÁNCHEZ: "Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen…", *op. cit*., p. 4; ACOSTA SÁNCHEZ, M.: "Las fronteras terrestres de España en Melilla: Delimitación, vallas fronterizas y "tierra de nadie"", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 28, 2014, pp. 17-24; SIERRAS SÁNCHEZ, A.: "Dimensiones de la frontera con África…", *op. cit*., pp. 44-45.

[106] SODDU, P.: *Inmigración extra-comunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Ceuta, Ayuntamiento de Ceuta, 2002, p. 48; GOLD: *Europe or Africa?..., op. cit.,* pp. 120-150.

[107] CARLING: "Migration Control …", *op. cit*., p. 324 .

[108] Ver DE SOUSA FERREIRA, S. R.: *Managing Migrations in Europe's Southern Border. The cases of Spain, Italy and Portugal*, PhD Thesis, UNED, 2016, pp. 221-222.

[109] Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de seguridad ciudadana (*BOE* nº 77 de 31.03.2015). En concreto, esta ley orgánica aprobada en 2015 añade la disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en la que se dispone que los extranjeros que sean detectados intentando superar las vallas para cruzar ilegalmente la frontera, podrán ser rechazados para impedir su entrada ilegal en España, siempre que se respeten los derechos fundamentales y de protección internacional, algo que los expertos cuestionan que se cumpla. El rechazo en la frontera no es una práctica novedosa y ha sido respaldada por los diferentes gobiernos de España durante años (SIERRAS SÁNCHEZ: "Dimensiones de la Frontera con África…", *op. cit*., p. 42), pero la disposición adicional de la ley le intenta dar respaldo legal. Para profundizar en este tema, consultar, entre otros, MARTÍNEZ ESCAMILLA, M*., et al*.: *"Rechazo en Frontera" ¿Frontera sin derechos? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*, Informe Jurídico, 13 de abril de 2015; ACOSTA SÁNCHEZ: "Las fronteras terrestres de España en Melilla…", *op. cit*., pp. 28-29.

[110] *Ibídem*, p. 29.

[111] *Ídem.*

Así, el acceso controlado a las ciudades autónomas desde Marruecos solo está permitido a través de los pasos fronterizos de El Tarajal, Benzú[112] (en el caso de Ceuta), Beni-Enzar, Barrio Chino, Farhana y Mariguari[113], en Melilla. Cuando hablamos de acceso controlado nos referimos a que las personas y vehículos que transitan por estos pasos son sometidos a inspecciones fronterizas por parte de la Policía Nacional (personas) y la Guardia Civil (mercancías). No obstante, el control entendido como dominio de la situación fronteriza, sobre todo en lo que respecta a la seguridad, está lejos de la realidad, como demostraron los sucesos que tuvieron lugar en el puesto fronterizo de Barrio Chino en 2022[114]. Al respecto, Castan Pinos apunta que las fuerzas de seguridad coinciden en que «los pasos fronterizos, a diferencia de las vallas que, según ellos han traído seguridad a los enclaves, son un foco de inseguridad que es extremadamente difícil de controlar»[115].

Al igual que sucedió con las vallas, los pasos fronterizos también se han modernizado con la implantación de las fronteras inteligentes que supone la entrada en funcionamiento del Sistema de Entradas y Salidas (SES). Este sistema permitirá el reconocimiento biométrico y la automatización del procedimiento de autenticación de las tarjetas de identidad o pasaportes con el fin de lograr un control más exhaustivo de las personas que cruzan por los pasos fronterizos de Beni-Enzar y El Tarajal[116].

---

[112] El Tarajal es el paso fronterizo oficial de Ceuta y, por tanto, el que se considera frontera internacional y también un punto crucial para el comercio transfronterizo, pese a la decisión de Marruecos de cerrar la aduana en 2019. Benzú, por su parte, es un paso situado en el extremo noroeste de la ciudad y sirve, básicamente, para que los ciudadanos de la localidad marroquí de Belyounech puedan entrar a Ceuta para escolarizar a los menores. Entre 2005 y 2017 Ceuta contó con otro paso fronterizo, El Biutz, exclusivo para peatones y que servía de salida para los portadores que habían entrado a través de El Tarajal. Este último era considerado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como la mayor amenaza a la seguridad de la ciudad autónoma. Ver CASTAN PINOS: *La Fortaleza Europea…, op. cit*., pp. 91-94; "El Biutz cierra tras 12 años de porteo de mercancías", *El Faro de Ceuta*, 25 de febrero de 2017. Disponible en https://elfarodeceuta.es/biutz-cierra-tras-12-anos-porteo-mercancias/ (consultado el 21 de septiembre de 2023).

[113] Beni Enzar es el paso internacional habilitado mientras que los de Barrio Chino, Farhana y Mariguari son pasos fronterizos vecinales con limitación horaria, es decir, que a diferencia de Beni Enzar, no abren las 24 horas los 365 días del año.

[114] Ver VAN DIJKEN, K., *et al*.: "Agonía a ambos lados de la frontera de Melilla", *El País*, 29 de noviembre de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-11-29/agonia-a-ambos-lados-de-la-frontera-de-melilla.html (consultado el 27 de agosto de 2023).

[115] La razón de este argumento está en que, según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) –citada el mismo autor– la última opción para llegar a las ciudades autónomas que utilizan los migrantes irregulares es a través de valla. En realidad, las maneras más utilizadas para acceder a Ceuta y Melilla son el alquiler de pasaportes marroquíes, nadar desde una playa marroquí hasta las ciudades, esconderse en vehículos y llegar por vía marítima utilizando las embarcaciones que están ancladas cerca de ambas ciudades. Asimismo, el autor apunta a que debido a las ventajas de acceso que tienen los vecinos de las provincias de Tetuán y Nador, muchos marroquíes que no residen en la zona se inscriben en estas localidades, «incluso contrabandistas y criminales». CASTAN PINOS: *La Fortaleza Europea*…, *op. cit*., pp. 94, 96 y 145.

[116] "Las innovadoras 'fronteras inteligentes' de Ceuta y Melilla llegan en 2023", *Huffpost*, 4 de diciembre de 2022. Disponible enhttps://www.huffingtonpost.es/entry/las-innovadoras-fronteras-inteligentes-de-ceuta-y-melilla-llegan-en-2023_es_638cc849e4b09eeedb9e11fe.html (consultado el 23 de octubre de 2023); AGUIAR, A. R.: "Las fronteras 'inteligentes' de Ceuta y Melilla empezarán a hacer controles de reconocimiento facial a partir de mayo de 2023", *Business Insider*, 1 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.businessinsider.es/espana-tendra-reconocimiento-facial-fronteras-mayo-2023-1162810 (consultado el 23 de octubre de 2023); "El Gobierno asegura que "la frontera inteligente" de Melilla con Marruecos permitirá "una mayor fluidez" y "más seguridad"", *El Confidencial*, 2 de octubre de 2023. Disponible en

En una segunda etapa, las medidas de blindaje de la frontera se enfocaron en las fronteras marítimas, con la instalación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). Se trata de un sistema tecnológico de detección e interceptación del tránsito marítimo, cuya puesta en funcionamiento constituyó un importante salto cualitativo en la efectividad de la respuesta operativa en la vigilancia de la frontera exterior comunitaria, ya que supuso un cambio en el modelo más tradicional de vigilancia basado en la utilización masiva de personal,[117] convirtiéndose en el sistema tecnológico y operativo más avanzado de la Unión[118].

Este costoso[119] sistema de vigilancia, pionero a nivel comunitario y que sirvió de base al sistema Eurosur, se puso en marcha para responder a los compromisos de España en la naciente gestión integrada de las fronteras[120]. Su función consiste en detectar a larga distancia las embarcaciones que se aproximan al litoral, identificar el tipo de embarcación y a sus tripulantes para comprobar la posible actuación ilegal de los mismos, coordinar el seguimiento de la embarcación e interceptar a los delincuentes o bien auxiliar a los migrantes irregulares en peligro[121].

En un principio el SIVE solo se instaló en la zona del Estrecho de Gibraltar, en vista del aumento de la migración irregular y también para luchar contra los tráficos ilícitos, pero en pocos años se desplegó también en toda la costa andaluza y en las Islas Canarias debido a los cambios en las rutas migratorias y en los *modus operandi* de las redes de tráfico que provocó el primer despliegue del sistema[122]. En la actualidad, el SIVE cubre toda la costa española a cargo de las comandancias de la Guardia Civil con demarcación marítima, desde el litoral gallego hasta el catalán, además de los archipiélagos canario y balear.

---

https://www.elconfidencial.com/espana/2023-10-02/gobierno-asegura-frontera-inteligente-melilla-marruecos-permitira-mayor-fluidez_3746407/ (consultado el 23 de octubre de 2023).

[117] FERNÁNDEZ JURADO, J.A., *et al*.: "Servicio Integral de Vigilancia Exterior (S.I.V.E): Consecuencias de su implantación", *Boletín Criminológico*, nº 89, septiembre 2006, p. 1.

[118] COSIDÓ, I.: *La frontera exterior de la Unión Europea: una perspectiva española*, Análisis nº 39, Grupo de Estudios Estratégicos, 18 de junio de 2003, p. 9.

[119] Solo por poner algunos ejemplos de los costes que supone el sistema, la puesta en marcha del SIVE en el Estrecho se estimó en unos 200 millones de euros a principios de la década del 2000 (*Ídem*). Además, el mantenimiento integral de los despliegues fijos del SIVE en los últimos dos años ha costado al Ministerio del Interior a través de la Guardia Civil, más de 46 millones de euros y la mejora y actualización de las capacidades del sistema en Cádiz, Algeciras y Ceuta ha supuesto un desembolso para la Secretaría de Estado de Seguridad de más de 25 millones de euros. El grueso de estas inversiones se ha realizado contando con la financiación de fondos europeos. Los contratos públicos relacionados con la puesta en marcha, suministros, mejoras y mantenimiento del SIVE están disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público a los que se puede acceder a través del siguiente enlace: https://bit.ly/3EjCSWZ (consultado el 2 de septiembre de 2023).

[120] DUVA, J.: "Mayor justifica que el blindaje del Estrecho contra las pateras es "para estar a la altura que exige la UE", *El País*, 26 de mayo de 1999. Disponible en https://elpais.com/diario/1999/05/26/espana/927669625_850215.html (consultado eel 2 de septiembre de 2023).

[121] GUARDIA CIVIL: *Funciones y Capacidades Técnicas*. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/sive/funciones.html (consultado el 3 de septiembre de 2023).

[122] CARLING, J.: "Migration Control …", *op. cit*., p. 326.

El SIVE se basa en los principios de presencia adelantada y detección temprana, mando único, flexibilidad organizativa y garantía de la confidencialidad[123]. Lo conforman tres subsistemas: detección (estaciones sensoras compuestas por sensores radares, cámaras de vídeo de alcance diurno y cámaras de infrarrojos); comunicaciones, que permite la comunicación en tiempo real de imágenes, voz y datos y el subsistema de mando y control ubicados en las comandancias de la Guardia Civil responsables de las zonas de cobertura del sistema[124].

El mando funciona las 24 horas del día durante todo el año, recibiendo en sus monitores señales de los sensores fijos y de las unidades móviles desplegados que son monitoreadas y analizadas por los agentes de la comandancia de la Guardia Civil responsable. El sistema cubre básicamente la vigilancia del mar territorial, ya que los sensores radar pueden detectar embarcaciones a diez kilómetros de distancia desde la costa y las cámaras permiten confirmar e identificar la embarcación detectada a cinco kilómetros de distancia. Desde el comando de control se coordina a las unidades para interceptar las embarcaciones sospechosas.

También es reseñable la aplicación de tecnología fronteriza en los puertos, en lo que España fue pionera. En concreto, el puerto de Algeciras fue el primero de Europa en ser dotado del sistema de fronteras inteligentes, con los módulos de identificación y reconocimiento, convirtiéndose de nuevo en un modelo a seguir a nivel comunitario. «Desde que los expertos policiales de Europa empezaron a participar en nuestras instalaciones en distintas operaciones, tanto de Frontex, como de Europol o Interpol, pronto se dieron cuenta de que este era el modelo que habría que seguir en el futuro en todas las instalaciones portuarias de importancia de Europa», explica Pedro Ríos Calvo, comisario honorario de la Policía Nacional en Algeciras[125].

2.2 Capacitación y coordinación

La gestión de las fronteras españolas tiene otro de sus pilares en la capacitación y especialización de las fuerzas de seguridad[126] y en la creación de estructuras institucionales para coordinar a todas las autoridades nacionales, europeas y de terceros países implicadas en esta gestión. Cabe destacar que, a diferencia de otros socios comunitarios, en España no existe una única autoridad que tenga la responsabilidad exclusiva de la gestión de las fronteras, sino que

[123] COSIDÓ: *La frontera exterior de la Unión Europea…, op. cit.,* p. 9
[124] GUARDIA CIVIL: *Funciones y Capacidades Técnicas*…, *op. cit*.
[125] RÍOS CALVO, P.: "Algeciras y la diosa de la sabiduría", *Europa Sur*, 3 de julio de 2023. Disponible en https://www.europasur.es/algeciras/operacion-minerva-Algeciras-diosa-sabiduria_0_1805821251.html (consultado el 6 de diciembre de 2023).
[126] ESTEBAN SÁNCHEZ, *et al*.: "La nueva arquitectura política del control…", *op. cit*., p. 86.

las competencias están atribuidas a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía (CNP) bajo la autoridad del Ministerio del Interior, concretamente de la Secretaría de Estado de Seguridad.[127]

La incorporación de España a la Unión entrañó una nueva configuración[128] nacional de las actividades de control y vigilancia fronteriza para cumplir con sus obligaciones comunitarias que, básicamente, se desarrolló a través de la renovación y modernización de las estructuras organizativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tienen competencias en materia fronteriza[129]. Esta renovación implicó, en primer lugar, que los departamentos encargados del control de las fronteras escalaran en importancia en la estructura orgánica y, en segundo lugar, que fueran cada vez más especializados en ámbitos determinados como la vigilancia de las fronteras marítimas, la lucha contra las redes de tráfico de migrantes o las repatriaciones.

El CNP, a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras[130], tiene asignadas las funciones de control de entrada y salida del territorio nacional tanto de españoles como de extranjeros y aquellas previstas en la legislación sobre extranjería, refugio, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración[131]. Por su parte, el Mando de Fronteras y Policía Marítima (MAFRONT)[132] de la Guardia Civil se encarga de la custodia de las vías de comunicación

[127] Según el artículo 1.5.a del Real Decreto 734/2020, dependen de la Secretaría de Estado de Seguridad la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de Relaciones Internaciones y Extranjería. Además, entre las múltiples funciones de la Secretaría de Estado de Seguridad también están la dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con Europol, Interpol, Sirene, el Sistema de Información Schengen (SIS) y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (art 2 d y f).

[128] ACOSTA PENCO, T.: *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 2020, p. 117.

[129] Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (*BOE* nº 63 de 14.03.1986).

[130] Adscrita a la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de Policía con nivel orgánico de subdirección general, la Comisaría General se encarga del control de la entrada y salida de personas del territorio español, de la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal y del régimen policial de extranjería, refugio, asilo e inmigración (artículo 3.3. d, Real Decreto 734/2020 del 4 de agosto por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior (*BOE* nº 211 de 5. 08.2020)). La comisaría está integrada por cinco unidades centrales –Cooperación Operativa y Técnica; Redes de Inmigración y Falsedad Documental; Fronteras; Repatriaciones y el Centro Nacional de Inmigración y Fronteras, encargado este último de las relaciones con Frontex– de las que dependen, a su vez, seis brigadas (Artículo 8, Orden INT/859/2023, de 21 de julio , por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía (*BOE* nº 176 de 25.07.2023)). Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones en el último año con el objetivo de adaptarla a los nuevos sistemas y desarrollos legales del proceso de integración fronterizo a nivel comunitario como, por ejemplo, la designación de la Unidad Central de Fronteras, como unidad nacional responsable del Sistema de Entradas y Salidas (SES) y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

[131] Artículo 12 A, LO 2/1986.

[132] Para el cumplimiento de sus funciones legales en las fronteras exteriores la Dirección General de la Guardia Civil dispone del Mando de Fronteras y Policía Marítima (MAFRONT) puesto en marcha a partir de 2020 con el desarrollo más reciente de la estructura interna básica del Ministerio del Interior (Artículo 4.6, Real Decreto 734/2020). Con nivel orgánico de subdirección general, este órgano es responsable de la ejecución de los acuerdos del Ministerio para hacer frente a la migración irregular y las funciones encomendadas a la Guardia Civil sobre el control de los flujos migratorios y unifica en un solo mando las dos autoridades encargadas de hacer frente a la migración irregular en Canarias y en la zona del Estrecho de Gibraltar y mar de Alborán. La creación del MAFRONT supone un cambio de enfoque sustancial de la dirección orgánica de las funciones fronterizas de la Guardia Civil relacionadas con el control de los flujos migratorios. Antes de 2020 estos se gestionaban desde la Jefatura Fiscal y de Fronteras –una de las nueve unidades del Mando de Operaciones (Artículo 6.2 y 6.3 de la Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General

terrestres, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran[133]. Asimismo, mientras que la Policía investiga y persigue los delitos relacionados con el tráfico de drogas, la Guardia Civil asume la competencia de resguardo fiscal y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.

Como bien lo hace notar Acosta Penco[134], el CNP se ocupa de lo que el Código de Fronteras Schengen (CFS) define como inspecciones fronterizas, es decir, comprobar el cumplimiento de los requisitos de entrada y salida de personas en los puestos fronterizos. En tanto, la Guardia Civil se encarga de la vigilancia fronteriza o, lo que es lo mismo, que las personas no se sustraigan a estas inspecciones, vigilando entre los pasos fronterizos la frontera –incluida la marítima en aguas territoriales y continentales– y estos últimos fuera del horario de apertura[135].

A su vez, ambos cuerpos tienen competencias en el control de los flujos migratorios irregulares o la prevención y persecución del tráfico de drogas, así como en la investigación de delitos, captación, recepción y análisis de datos que tengan interés para el orden y la seguridad

---

de la Guardia Civil) – y con la nueva estructura estas funciones escalan en importancia estratégica y organizativa para la Guardia Civil, con una subdirección general única y exclusiva en vista de la previsión del aumento considerable de los flujos migratorios a través de las rutas del Mediterráneo Occidental y del Atlántico. Del MAFRONT dependen la Jefatura Fiscal de Fronteras y la Jefatura de Costas y Policía Marítima. La primera de ellas es el primer órgano interno que se creó dentro de la Dirección General de la Guardia Civil a principios de la década del 2000 (artículo 8 de la derogada Orden de 29 de octubre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil) centrado en las funciones fronterizas, coincidiendo con la comunitarización del Acervo de Schengen y los primeros pasos para construir el ELSJ. Su puesta en marcha estuvo motivada por la necesidad de «contar con un órgano coordinador de los diferentes servicios de la Guardia Civil encargados de compartir el narcotráfico, el contrabando, el fraude del IVA y la inmigración irregular» (GUARDIA CIVIL: *Resguardo Fiscal, Costas y Fronteras*. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/IntegridadTerritorial/index.html (consultado el 14 de agosto de 2023). Por su parte, la Jefatura de Costas y Policía Marítima fue también creada con la última reestructuración orgánica del Ministerio y representa el papel fundamental que juega la cooperación con Frontex en la gestión de las fronteras exteriores españolas. Esta nueva jefatura tiene la responsabilidad de la «dirección y coordinación de las actividades operativas de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que lidere la Guardia Civil y del Centro Nacional de Coordinación (NCC) de España en Eurosur» (artículo 4.6 b, Real Decreto 734/2020). De este organismo dependen el Servicio Marítimo–que ejerce desde 1991 las funciones de la Guardia Civil en las aguas marítimas españolas y en las aguas continentales, según el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil (*BOE* nº 52 de 1.3.1991)–, así como el Centro de Coordinación –y los centros regionales– de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) y los centros de coordinación para hacer frente a la migración irregular de Canarias y el Estrecho.

[133] Artículo 12 B, LO 2/1986

[134] ACOSTA PENCO, T.: *Régimen jurídico de la vigilancia…, op. cit.*, pp. 115-116.

[135] Estas solo representan las competencias básicas que la legislación nacional asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia fronteriza y, en comparación con la amplia gama de elementos que componen la gestión integrada de fronteras en la UE (Ver artículo 3 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624) parecen limitadas e, incluso, obsoletas en vista que la Ley Orgánica que regula estas funciones es de 1986. No obstante, en base a las funciones y misiones encomendadas a los departamentos y unidades analizadas en esta investigación podemos concluir que las competencias fronterizas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son mucho más amplias que la inspección y vigilancia, englobando gran parte de los elementos previstos en la legislación europea respecto a la gestión de fronteras. Así, en la actualidad las competencias de ambos organismos abarcan el control de los flujos migratorios irregulares; la prevención y persecución del contrabando, narcotráfico y el fraude fiscal; la seguridad portuaria y aeroportuaria; la conservación del medioambiente marino; control e inspección pesquera; la lucha contra las redes de trata de seres humanos; la inteligencia criminal; el retorno; la lucha contra el fraude documental y la cooperación con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de estas competencias.

pública, si bien la jurisdicción del resto de las funciones está delimitada por un criterio territorial[136].

Hay que tener en cuenta, además, que en las fronteras españolas también tienen competencias otros ministerios y organismos. Es el caso del Ministerio de Defensa a través de las Fuerzas Armadas[137]; de Salvamento Marítimo[138] –dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana–, para las labores de búsqueda y salvamento, o la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA)[139], del Ministerio de Hacienda, que asume las tareas de gestión fronteriza relacionadas con la represión de los delitos e infracciones de contrabando y la lucha contra el tráfico de drogas.

[136] Según el artículo 11.2 de la LO 2/1986, el CNP ejerce sus funciones en las capitales de provincia y en los municipios o núcleos urbanos que determine el Gobierno, en tanto que la Guardia Civil las ejerce en el resto del territorio nacional y en el mar territorial.

[137] Según la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la de la Defensa Nacional ((*BOE* nº 276 de 18.11.2005), «la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos es una misión militar encomendada a las Fuerzas Armadas con carácter permanente en tiempos de paz. […] De esta misión se derivan las actividades de operaciones de Vigilancia y Seguridad Marítima, llevadas a cabo principalmente por la Armada en los espacios marítimos nacionales (de soberanía y jurisdicción o sobre los que se ejercen derechos soberanos), la alta mar y otros espacios de interés, con idea de continuidad en el tiempo y en condiciones de plena normalidad y ausencia de crisis». Las actividades operativas que realiza la Armada están directamente relacionadas con las funciones de guardacostas –inspección y vigilancia pesquera, protección y seguridad del medioambiente marino, búsqueda y salvamento– y también con la lucha contra los tráficos ilícitos, contrabando y el control de los espacios fronterizos marítimos nacionales y europeos, el control de la inmigración ilegal o la protección de infraestructuras críticas, en colaboración con instituciones y organismos nacionales e internacionales en la ZEE o en las Zonas de Especial Conservación (ZEC). En este sentido, cabe destacar que los ministerios de Defensa e Interior firmaron en 2006 sendos acuerdos para la coordinación de la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo y en el de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Ver GALLEGO NARANJO, R.: "El apoyo de la Armada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en alta mar", *Revista General de Marina*, vol. 278, mes 1-2, 2020, p. 106; ARMADA: *Seguridad Marítima*. Disponible en https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenosespeciales/prefLang-es/05actividades--seguridadmaritima (consultado el 17 de agosto de 2023); MINISTERIO DE DEFENSA: *Los ministros del Interior y de Defensa firman un acuerdo de colaboración entre la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo*, Nota de prensa, 14 de febrero de 2006. Disponible en https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2006/02/notaPrensa_537.html (consultado el 17 de agosto de 2023).

[138] Además de las funciones de búsqueda y salvamento de personas, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima adscrita a la Dirección General de la Marina Mercante tiene asignadas algunas de las llamadas funciones de guardacostas: prevención y lucha contra la contaminación del medio marino y la seguridad marítima. Al respecto, es preciso recordar que la Organización Marítima Internacional, asignó a España la responsabilidad de búsqueda y salvamento (zona SAR) en el Mar Cantábrico y el Atlántico (tanto en Galicia como en la zona de Canarias (incluida las costas del Sáhara Occidental), la zona del Estrecho, el Mar de Alborán y el mediterráneo noroccidental. Así, la zona SAR española se extiende sobre una superficie de 1,5 millones de kilómetros cuadrados. La normativa de esta entidad pública está recogida en los artículos 267 a 277 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (*BOE* nº 253 de 20.10.2011).

[139] En concreto, este servicio adscrito a la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria tiene competencias en el descubrimiento, persecución y represión de los actos e infracciones de contrabando y narcotráfico en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales (interiores, mar territorial y zona contigua) y espacio aéreo español y para ello ejerce funciones de vigilancia marítima, aérea y terrestre contando con su propia flota de buques y aeronaves. Además de en las aguas de jurisdicción española, la DAVA también puede ejercer el derecho de persecución en aguas internacionales para apresar a un buque que hubiese cometido un delito o infracción de contrabando en territorio marítimo español. Ver artículo segundo del Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera. (*BOE* nº 48 de 25/02/1982); MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de Derecho del Mar… op. cit.,* p. 133; https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Aduanas/Vigilancia/medios.pdf (consultado el 6 de septiembre de 2023).

Este régimen de competencias compartidas en el modelo fronterizo español, especialmente en el caso de las fronteras marítimas, hace imprescindible la coordinación[140] de las diferentes autoridades para hacer eficaz el sistema[141]. Como señala el comandante de la Guardia Civil A. Barroso Núñez, responsable en 2019 del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), aunque los mandatos están bien delimitados, las funciones de apoyo son muy importantes ya que «cuando una autoridad no llega para cumplir con su mandato, se apoya en las otras»[142]. Barroso Núñez hace hincapié en que «la coordinación es fundamental porque los medios son muy escasos y el despliegue de los aviones y de los buques es carísimo». Para ello, se ha desarrollado un protocolo interno que es clasificado en el que se especifican las funciones de cada organismo y las formas de coordinación.

Para hacer posible la coordinación de los múltiples actores, entre los que se incluyen Frontex y terceros países, España ha puesto en marcha toda una estructura de centros nacionales y regionales, en algunos casos especializados, que han sido pioneros en la Unión Europea y que incluso han servido como modelo para el propio desarrollo del sistema de coordinación en red de la Agencia. Nos referimos a los centros de coordinación de vigilancia de costas y fronteras y también para la migración irregular que llega a través de las rutas marítimas.

2.2.1 Autoridades y centros de coordinación para la migración irregular

España cuenta con dos autoridades de coordinación para la migración irregular en Canarias y el Estrecho, bajo el mando de la Guardia Civil[143]. La creación de estos mandos únicos y de los centros especializados que les sirven de apoyo fue el primer paso dado por España para hacer frente a las crisis migratorias que se volvieron cada vez más recurrentes en las fronteras exteriores y que tuvo su punto de inflexión en la *crisis de los cayucos* de 2006 en

[140] La legislación establece que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas» (artículo 12.2, LO 2/1986) e, incluso, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) identifica la cooperación y coordinación nacional e internacional y el intercambio de información entre los diferentes actores involucrados como las bases del enfoque integral para de la lucha contra el crimen organizado y la migración irregular. Ver ACOSTA SÁNCHEZ, M.: "Estrategia de Seguridad Marítima y los medios contra la inmigración irregular: Análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 40, diciembre 2020, p.15.
[141] LIROLA DELGADO, *et al*.: "Police at Sea"…, *op. cit*., pp. 444.
[142] Comunicación personal mantenida durante la visita de campo al Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), 10 de junio de 2019.
[143] Hasta 2020 las estructuras de coordinación de las autoridades de coordinación de Canarias y el Estrecho eran independientes. Ese año el Ministerio del Interior unificó el mando de ambas autoridades en un General de División de la Guardia Civil, que es jefe de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, con la Orden INT/482/2020 de 30 de mayo (*BOE* nº 154 de 1.06.2020). Cabe destacar que, además de por sus competencias en la vigilancia de las fronteras y pese a que las funciones en la gestión migratoria corresponden al CNP, la responsabilidad de la coordinación se dio a la Guardia Civil porque este cuerpo armado ya tenía experiencia en este ámbito al haber logrado algo pionero en Europa: desplegar patrullas y destacamentos en África precisamente para controlar los flujos migratorios.

Canarias. Precisamente, la autoridad[144] y el Centro de Coordinación Regional de Canarias[145] fueron los primeros en ponerse en marcha[146], representando todo un hito para la gestión fronteriza y de la migración tanto española como europea. Hasta ese momento no existía a nivel nacional ni internacional ninguna estructura que estableciera los protocolos internos y externos de coordinación[147] de múltiples actores para la gestión de los flujos migratorios, ni siquiera en la embrionaria Frontex.

De hecho, esta integración de las capacidades civiles y militares nacionales, comunitarias y de terceros países ha dado como resultado que el CCRC sea considerado un ejemplo de coordinación por organizaciones internacionales tan importantes como la OTAN e incluso, un modelo de trabajo a nivel comunitario para Frontex[148].

La coordinación que realizan estos centros se traduce en funciones de mando y control. Es decir, «cada organización implicada planifica y ejecuta sus propias operaciones»[149], aportando además sus propios recursos técnicos y humanos, en tanto que el centro de coordinación se encarga de elaborar los protocolos de coordinación, los análisis de riesgo con la información que recibe y coordinar las operaciones, incluidos los despliegues que se realizan en África.

Entrando más en detalle sobre el *modus operandi* en el que se realiza esta coordinación, el comandante Barroso Núñez explica:

---

[144] A la autoridad de coordinación se le asignaron las funciones de definir la composición del CCRC y dirigir su funcionamiento y proponer nuevas operaciones y procedimiento a medida que lo exigieran los cambios de situación en los flujos migratorios en Canarias. También se le encargó coordinar la actuación de todos los organismos implicados en actuaciones relacionadas con la migración ilegal; asignar las zonas de acción y cometidos específicos a los medios participantes, solicitar el refuerzo de medios y comprobar la efectividad de las operaciones. Quedan excluidas de las competencias de la autoridad las actuaciones administrativas relativas a la identificación de los migrantes, su repatriación o el traslado a los centros de internamiento.

[145] El CCRC se constituyó como el centro de situación y seguimiento de la gestión de las fronteras marítimas en Canarias y del control de la migración irregular en el archipiélago. Para ello, integró el Centro de Coordinación y Control de Frontex. Además de centralizar la recepción de la información sobre los flujos migratorios irregulares en los países de origen suministrada por la red de oficiales de enlace de los que dispone la Guardia Civil en terceros países de África, desde el CCRC se coordinan las actividades de todos los organismos que puedan contribuir a la vigilancia y control de la migración irregular en la zona y se coordina en qué zonas serán desembarcados los migrantes irregulares. Es por ello que en este centro se integran oficiales de enlace de las Fuerzas Armadas, Frontex, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el CNP, el Centro de Coordinación de Emergencias de Canarias (CECOES), Vigilancia Aduanera, Capitanías Marítimas, Salvamento Marítimo, la Cruz Roja y también los enlaces de terceros países africanos con los que España tiene acuerdos suscritos, como Senegal, Mauritania o Marruecos.

[146] Por acuerdo del Consejo de ministros se creó la primera Autoridad de Coordinación de la inmigración ilegal de Canarias y, con ella, el CCRC con sede en Las Palmas de Gran Canaria, bajo el mando de un general de la Guardia Civil. Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen las normas para su actuación. (*BOE* nº 243 de 11.10.2006).

[147] ARTEAGA, F.: "Las operaciones de última generación: El Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 54, 2007, p. 3.

[148] *Ídem*. Ver también: "Frontex considera a Canarias un ejemplo de coordinación", *eldiario.es*, 23 de febrero de 2008. Disponible en https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/frontex-considera-canarias-ejemplo-coordinacion_1_5491097.html (consultado el 15 de agosto de 2023).

[149] ARTEAGA: "Las operaciones de última generación…", *op. cit*., p.3.

> Cuando se detecta una patera damos una alerta de una posible salida de embarcación y avisamos a todo el mundo, independientemente de sus competencias, porque muchas veces las relaciones de cooperación son para alertar a las autoridades que están realizando una función determinada en el mar que se pueden encontrar con algo o que en determinado momento pueden echarnos una mano. Por ejemplo, si Vigilancia Aduanera está realizando una operación contra el narcotráfico, nosotros avisamos por si puede ver a la patera e identificarla. También cuando hay una embarcación que no se sabe de qué es, y la Guardia Civil no tiene ninguna patrullera en la zona, notifica al centro de coordinación y nosotros llamamos a Salvamento Marítimo. Pero el avión de Salvamento Marítimo solo se despliega si es un rescate no si se trata de una embarcación sospechosa de narcotráfico; así que nosotros en el CCRC tenemos que discernir si se trata de un tema policial e intentamos mandar una patrullera de Guardia Civil, o si es un tema de rescate y mandamos a Salvamento Marítimo[150].

La coordinación de los recursos es más importante, si cabe, en el caso de Canarias, ya que la zona de operaciones cubre un área marítima de más de 425.000 kilómetros cuadrados, que se duplican para las tareas de salvamento[151] hasta la zona del Sahara Occidental. Por este motivo, «para nosotros Salvamento Marítimo es un actor muy importante, porque la zona de competencia SAR que tiene España en Canarias es muy extensa y llega hasta el Sahara. En esta zona una aeronave de Guardia Civil no puede entrar para temas de vigilancia marítima, pero para salvamento marítimo sí. Por eso en esta zona la vigilancia aérea la hacemos Salvamento Marítimo, casi siempre, apoyada por el Servicio Aéreo de Rescate del Ejército del Aire y por un avión de la Guardia Civil»[152].

Los buenos resultados[153] y la modélica experiencia en la coordinación que representó el CCRC llevó al gobierno a crear doce años más tarde, en 2018, una nueva autoridad y centro de coordinación de operaciones en la zona del Estrecho[154] (CCOE) que cubre el Estrecho de Gibraltar, el mar de Alborán y sus aguas adyacentes, con sede en Málaga[155]. El primer mandato

---

[150] A. Barroso Núñez, comunicación personal… *op. cit*.
[151] ARTEAGA: "Las operaciones de última generación…", *op. cit*., p.3.
[152] A. Barroso Núñez, comunicación personal… *op. cit*.
[153] Durante el primer año de funcionamiento del CCRC, los flujos migratorios irregulares hacia Canarias descendieron más de un 60%, y alcanzaron en 2012 su nivel más bajo en 15 años. Además, durante los años de la *crisis de los refugiados*, la llegada de migrantes irregulares por la ruta canaria se mantuvo bajo mínimos. Ver apartado 3.2.1.1 de este mismo capítulo.
[154] Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 3 de agosto de 2018, por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas de actuación (*BOE* nº 188 de 4.08.2018). Al respecto, ver también ROMERO BARTUMEUS, L.: "¿Sobrevivirá el Plan MARES al Plan Integral de Seguridad Marítima? La falta de doctrina estratégica española hacia el Área del Estrecho de Gibraltar", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2019, pp. 361-381.
[155] La primera sede del CCOE fue Sevilla, sin embargo, en 2019 el gobierno decide trasladar el mando único a la Capitanía Marítima de Málaga, por su situación estratégica entre Almería y la Bahía de Algeciras. Ver, SÁNCHEZ, N.: "Interior centraliza en Málaga la gestión migratoria en el Sur", *El País*, 9 de marzo de 2019. Disponible en https://elpais.com/politica/2019/03/08/actualidad/1552071835_698861.html (consultado el 7 de septiembre de 2023); FRÍAS, A., *et al*.: "El ministro asiste a la primera reunión del Centro de Coordinación de Operaciones de la Autoridad para la

de este nuevo centro copiaba, básicamente, las funciones del de Canarias aprobado en 2006, si bien seis meses más tarde se actualiza el mandato[156] con la adopción de medidas adicionales para reforzar las capacidades operativas[157].

2.2.2 Centros de Coordinación para la Vigilancia Marítima y de Costas

El Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima y de Costas (CECORVIGMAR) se creó en el año 2008[158] y fue el primero en su tipo que se puso en marcha en la UE para coordinar desde un mismo centro de control las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex. El CECORVIGMAR acoge en la actualidad el Centro Internacional de Coordinación (ICC) de España para las operaciones de Frontex y también Eurosur.

Con sede en la Sala de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil en Madrid, el CECORVIGMAR tiene como objetivo el asesoramiento, coordinación y dirección de las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras que realiza la Guardia Civil en coordinación con otros servicios del Estado y de la Unión, así como el seguimiento de situaciones de crisis en las fronteras.

En concreto, las funciones de este centro nacional son coordinar las actuaciones a nivel nacional dentro de las competencias de la Guardia Civil; servir como punto de contacto con otros organismos nacionales e internacionales cuyas actividades estén relacionadas con la

---

Inmigración en el Estrecho y Mar de Alborán en Málaga", *Diario Sur*, 20 de marzo de 2019. Disponible en https://www.diariosur.es/malaga/centro-coordinacion-operaciones-20190320141825-nt.html (consultado el 7 de septiembre de 2023).

[156] Orden PCI/121/2019, de 11 de febrero por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 1 de febrero de 2019, por el que se adoptan medidas adicionales para reforzar las capacidades operativas y garantizar la adaptación permanente de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, Mar de Alborán y aguas adyacentes, para el cumplimiento del acuerdo de las funciones que le fueron encomendadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018. (*BOE* nº 37 de 12.02.2019).

[157] Con la actualización del mandato se asigna a la autoridad de coordinación, además de las funciones ya encomendadas por el gobierno en el primer acuerdo, la supervisión de las actuaciones operativas relacionadas con la detección, salvamento y rescate de los migrantes en su zona de responsabilidad, así como la gestión de los flujos migratorios y terrestres de los migrantes interceptados y velar por el efectivo intercambio de información referente a la inmigración irregular entre las instituciones y organismos implicados. Asimismo, el CCOE asume la función de coordinación y de supervisión de todas las actuaciones de vigilancia y gestión de los flujos migratorios por vía marítima en la frontera Sur, tanto en lo que se refiere a la detección como con el seguimiento e interceptación de los migrantes irregulares. Para ello mantiene estrechas relaciones operativas con la Guardia Civil y con Salvamento Marítimo, a través del CECORVIGMAR y los Centros de Coordinación de Salvamento (CCS). En relación con los acuerdos de colaboración establecidos con otras administraciones, una de las principales novedades respecto al CCRC es la inclusión de las Delegaciones del Gobierno en Andalucía, Ceuta y Melilla. Por otro lado, desde el CCOE se determinan los flujos de acceso de los migrantes irregulares a los centros habilitados para su acogida en Andalucía. Al respecto de esto último, en los primeros meses de funcionamiento del mando único operativo, se establecieron procedimientos de coordinación con Salvamento Marítimo, la Policía Nacional y la Cruz Roja relativos al traslado y ubicación de los migrantes rescatados tras su llegada en los puertos de Andalucía. Concretamente, «este procedimiento establece los puertos de desembargo de los migrantes irregulares y posibilita la asistencia integral a través de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE's), añadiendo, además, una gestión más eficiente de los flujos en tierra y un mejor intercambio de información entre los actores involucrados».

[158] Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. (*BOE* nº 215 de 95.09.2008).

vigilancia y control de las fronteras marítimas y efectuar análisis de riesgos relativos a la vigilancia marítima. Entre sus funciones también está la de coordinar el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil –Servicio Marítimo, Servicio Aéreo, patrullas fiscales y de fronteras[159]– que participen en acciones de vigilancia, operaciones conjuntas o situaciones que requieran celeridad en la toma de decisiones.

El CECORVIGMAR está integrado por los centros regionales de vigilancia marítima del Estrecho (Algeciras), inaugurado en 2012; del Mediterráneo con sede en Valencia y creado en 2014; del Atlántico, cuyas funciones están asumidas por el CCRC y el centro regional del Cantábrico, que aún está pendiente de constituirse en A Coruña[160]. Estos centros coordinan desde su ámbito territorial el empleo de los diferentes medios y especialidades disponibles para la vigilancia marítima de costas y fronteras que realiza la Guardia Civil. Cabe destacar que tanto el centro nacional de coordinación como en los centros regionales está integrado el SIVE.

Pese a la importancia que España ha dado al desarrollo de una estructura de gestión fronteriza sustentada en la coordinación de numerosos actores con competencias e intereses en estos ámbitos, lo cierto es que esta cooperación no está exenta de problemas, retos y, en algunas ocasiones, de polémica[161], precisamente por la multiplicidad de intereses y cuotas de poder que hay en juego[162].

El principal de estos problemas de coordinación está en el intercambio de información. Acosta Sánchez señala al respecto que «el intercambio de información entre las autoridades nacionales como internacionales ha sido siempre uno de los mayores obstáculos para la

---

[159] GUERRA PENA, G.: "Administración y protección marítima", en EALEDE: *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español,* Madrid, Ministerio de Defensa, 2013, p. 195.

[160] GUARDIA CIVIL: *4 de septiembre. Creación de los Centros de la Guardia Civil para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras*, 4 de septiembre de 2022. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/institucional/actividadesInstitucionales/actos/09_04.html (consultado el 26 de septiembre de 2023).

[161] La última de ellas tuvo lugar recientemente y afectó, precisamente, a las relaciones con Frontex. Concretamente, la Orden INT/859/2023 del Ministerio integraba el NFPOC y el CNC dentro del Centro Nacional de Migración y Fronteras, haciéndolo responsable de su gestión. Esto ocasionó que, durante varias semanas, la Guardia Civil no tuviera acceso a los informes de inteligencia y análisis de riesgo de Frontex, causando una gran polémica que obligó a Interior a modificar la orden y a integrar de nuevo en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería de la Secretaría de Estado de Seguridad. Al respecto ver: PEÑALOSA, G.: "Marlaska consuma su plan para quitar competencias a la Guardia Civil en gestión de fronteras", *El Mundo*, 26 de julio de 2023. Disponible en https://www.elmundo.es/espana/2023/07/26/64c128bcfc6c836e4d8b45cb.html (consultado el 23 de agosto de 2023); RUIZ COLL, M.A.: "La Guardia Civil luchará a ciegas contra las pateras: Marlaska le cierra la comunicación con Frontex", *El Español*, 29 de julio de 2023. Disponible en https://www.elespanol.com/espana/20230729/guardia-civil-luchara-ciegas-pateras-marlaska-cierra-comunicacion-frontex/782421940_0.html (consultado el 23 de agosto de 2023); RUIZ COLL, M.A.: "Marlaska rectifica tras un alza del 37% en pateras a la Península: la Guardia Civil tendrá acceso a Frontex", *El Español*, 25 de agosto de 2023. Disponible en https://www.elespanol.com/espana/20230825/marlaska-rectifica-alza-pateras-peninsula-guardia-civil-acceso-frontex/789171271_0.html (consultado el 30 de septiembre de 2023).

[162] BALLESTEROS, R. R.: "Una guerra entre Policía y Guardia Civil pone en peligro las operaciones Frontex en España", *El Confidencial*, 1 de febrero de 2021. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2021-02-01/una-pelea-entre-policia-y-guardia-civil-en-interior-provoca-la-suspension-de-frontex_2925352/ (consultado el 25 de agosto de 2023).

cooperación frente a las amenazas»[163], porque la información tiene una importancia fundamental al más alto nivel.

Estos problemas en el intercambio de información los confirma de primera mano Barroso Núñez:

> A la Guardia Civil no nos dejan acceder a la información obtenida por Frontex en las entrevistas que realizan a los migrantes interceptados, pese a ser el jefe de la operación, porque la Policía alega que no somos investigadores. Es algo que no tiene sentido. Aunque la competencia administrativa sea distinta, la investigación del delito la podemos hacer ambos cuerpos. La Guardia Civil no se mete en cuestiones de extranjería y repatriación, porque es un tema administrativo, pero sí en la investigación del delito de tráfico de seres humanos. A nosotros no nos interesan los datos de los migrantes, sino conocer las rutas y las mafias, porque al tener medios desplegados en África podemos intercambiar la información con las autoridades del tercer país para que se investigue a nivel local[164].

Es un obstáculo que no solo se evidencia entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino en otros organismos como Vigilancia Aduanera, desde cuya área de operaciones se considera que no se está en la obligación de compartir información con los centros de coordinación[165] ni con Frontex. No se trata de una cuestión baladí, porque, de no salvarse esta dificultad, el importante trabajo de coordinación que ha hecho España en el ámbito de la migración y las fronteras se vería seriamente menoscabado.

2.3 Externalización

El tercer pilar sobre el que se asienta la gestión española de las fronteras es el de la cooperación con terceros países y la política de externalización del control migratorio. España es el Estado miembro de la Unión que tiene la estrategia de externalización y cooperación internacional en el ámbito migratorio más desarrollada y ampliada[166], siendo ésta una de las prioridades de la política exterior española hacia el continente africano[167] –concretada a través

[163] ACOSTA SÁNCHEZ: "Estrategia de Seguridad Marítima…", *op. cit*., p. 16.
[164] A. Barroso Núñez, comunicación personal… *op. cit*.
[165] Afirmación realizada por Laura Rebollo Villarino, jefa del Área de Operaciones Aeronavales de Vigilancia Aduanera durante uno de los debates del Congreso Internacional "La Seguridad Nacional en el mar: Más allá de la Estrategia de Seguridad Marítima", celebrado el 3 de octubre de 2019 en la Universidade de Santiago de Compostela.
[166] ZARAGOZA CRISTIANI, J.: "Justicia global y externalización de las políticas migratorias: el Caso Español", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento: Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2012, p. 147.
[167] LÓPEZ-SALA, *et al.:* "Integrated Border Management…", *op. cit*., p. 91; PINYOL I JIMÉNEZ, G.: "La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior", en BARBÉ, E. (coord.): *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Barcelona Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, pp. 58-63.

de las diferentes etapas del llamado *Plan África*[168] y de las relaciones bilaterales con Marruecos– y de la Estrategia de Seguridad Nacional[169].

En las últimas dos décadas y a través de la implementación de diferentes acuerdos y medidas, España «se ha esforzado por obtener la cooperación operativa de terceros países situados en las rutas migratorias que se dirigen a sus costas, con el objetivo de reducir la creciente presión migratoria en el mar que le afecta»[170]. De hecho, ha conseguido ser el primer y único Estado miembro que alcanza un nivel operativo tan avanzado fuera de sus fronteras que sus fuerzas de seguridad pueden actuar sobre el terreno en terceros países de origen y tránsito para evitar salidas de flujos migratorios[171] y tiene destacamentos permanentes en algunos de estos Estados[172]. En concreto, la Guardia Civil tiene efectivos desplegados en los países de la costa atlántica africana (Senegal, Cabo Verde, Mauritania, Guinea Bissau, Guinea Conacky, Mali y Gambia). Solo en la ciudad mauritana de Nuadibú el destacamento de la Guardia Civil cuenta con 30 efectivos, dos patrulleras –una de ellas el buque oceánico *Río Tajo*–, y un

[168] El *Plan África* se erigió en 2006 como un nuevo marco de las relaciones entre España y los países del África Subsahariana –de origen y tránsito de los flujos migratorios irregulares–. Este instrumento se articula en varios ejes: refuerzo diplomático, cooperación para controlar la migración, cooperación en materia de gobernanza y desarrollo, promoción de intercambio comercial e inversiones, cooperación cultural y científica. En sus diferentes etapas (2006-2008, 2009-2012 y 2019-2023) el *Plan África* ha sido el paraguas bajo el que se han llevado a cabo todas las medidas para controlar la migración ilegal proveniente del África Occidental. Al respecto, consultar, entre otros: GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan África 2006-2008*, nota de prensa, 19 de mayo de 2006. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx (consultado 8 de noviembre de 2023); GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan África 2009-2012*, Madrid, 2009. Disponible en https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf (consultado el 8 de noviembre de 2023); GOBIERNO DE ESPAÑA: *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*, Madrid, 2019. Disponible en https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf (consultado el 8 de noviembre de 2023); ROMERO, E.: *Quién invade a quién. El Plan África y la migración*, Oviedo, Cambalache, 2006; AZKONA, N.: *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Bilbao, Alboan/Entreculturas, 2011; AZKONA, N.: *La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2013; GARRIDO GUIJARRO, O.: *Plan África: balance de quince años de compromiso español*, Documento de Análisis IEES 53/2021, 15 de diciembre de 2021.

[169] La Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 establece dentro de su plan estratégico integrado que la colaboración con los países de origen y tránsito es «indispensable e insustituible» para reducir los movimientos migratorios irregulares hacia España. En este sentido, señala como prioritario «reforzar y aumentar los convenios de colaboración en el ámbito bilateral y en el marco de la Unión Europea, en especial en el Magreb, Sahel y África occidental. Además, establecer nuevas vías de migración regular y mejorar las existentes es una parte esencial del compromiso con los países africanos». PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Estrategia de Seguridad Nacional 2021…, op. cit.,* p. 92.

[170] [Traducción del original: Spain has striven to obtain the operational cooperation of third countries situated on the migratory routes headed to its coasts, with the aim of reducing the growing migration pressure at sea affecting it] GARCÍA ANDRADE, P.: "Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Inmigration by Sea: A Spanish Perspective", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Inmigration Control. Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 319.

[171] CASAS-CORTES, *et al*.: "'Good neighbours make good fences'…", *op. cit*., p. 243.

[172] ARIAS BORQUE, J.: "El extraordinario y callado trabajo de la Guardia Civil en Senegal", *Libertad Digital*, 5 de mayo de 2015. Disponible en https://www.libertaddigital.com/espana/2015-05-05/el-extraordinario-y-callado-trabajo-de-la-guardia-civil-en-senegal-1276547170/ (consultado el 22 de octubre de 2023); GUARDIA CIVIL: *La directora general de la Guardia Civil destaca "la excelente y sólida colaboración entre Mauritania y España" durante su visita al país africano*, Nota de prensa, 2 de febrero de 2022. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8110.html (consultado el 22 de noviembre de 2022); RIVAS, L.M., *et al*.: "Un día con la Guardia Civil en una ciudad de África", *El País*, 23 de febrero de 2019. Disponible en https://elpais.com/elpais/2019/02/12/planeta_futuro/1549984982_178726.html (consultado 22 de octubre de 2023).

helicóptero[173]. Por su parte, la Policía Nacional tiene desplegados efectivos en Níger, Gambia, Mali, Senegal y Mauritania[174].

Zaragoza Cristiani[175] identifica hasta siete medidas que se han tomado dentro de la estrategia de externalización española. La más importante de ellas es el control de las fronteras exteriores y la lucha contra la migración irregular. Dentro de esta medida se incluyen acciones de gran calado como la realización de patrullas conjuntas o mixtas en las aguas territoriales de Marruecos –las primeras que se llevaron a cabo a principios de 2004[176] y que continúan en la actualidad[177]–, así como en las de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, para desactivar la ruta atlántica hacia Canarias[178]. Estas patrullas son «la medida principal de prevención de las salidas de cayucos desde las costas africanas y de intercambio de información para la desarticulación de las mafias de la migración irregular»[179].

El marco legal de estas operaciones conjuntas está en los acuerdos bilaterales firmados por España con los Estados africanos. Se trata de acuerdos para la vigilancia conjunta, como el formalizado con Cabo Verde en 2008[180], o bien Memorandos de Entendimiento[181] como los adoptados con Mauritania y Senegal en 2006. Estas patrullas mixtas «a parte de su visibilidad

---

[173] GOBIERNO DE ESPAÑA: *Zoido: "España mantendrá el apoyo que anualmente venimos prestando a Mauritania en el control de fronteras"*, Nota de prensa, 12 de febrero de 2018. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mir/Paginas/2018/100218-zoido.aspx (consultado el 22 de octubre de 2023).

[174] GOBIERNO DE ESPAÑA: *Informe anual de Seguridad Nacional 2021*, marzo 2022, p. 204.

[175] ZARAGOZA CRISTIANI: "Justicia global y externalización…", *op. cit*., pp. 148-152.

[176] CABRERO, I., *et al*.: "España y Marruecos patrullarán juntos por mar para frenar las pateras hacia Canarias", *El País*, 20 de enero de 2004. Disponible en https://elpais.com/diario/2004/01/20/espana/1074553211_850215.html (consultado el 22 de octubre de 2023).

[177] MARTÍN, M.: "Interior pacta con Marruecos el refuerzo de las patrullas conjuntas para frenar la llegada de pateras", *El País*, 7 de mayo de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-05-07/interior-pacta-con-marruecos-el-refuerzo-de-las-patrullas-conjuntas-para-frenar-la-llegada-de-pateras.html (consultado el 22 de octubre de 2023); JIMÉNEZ, I.: "La Guardia Civil y patrullas marroquíes luchan contra la inmigración en el Estrecho", *El Faro de Ceuta*, 3 de agosto de 2023. Disponible en https://elfarodeceuta.es/guardia-civil-patrullas-marroquies-luchan-inmigracion-estrecho/ (consultado el 22 de octubre de 2023).

[178] Se trata de las operaciones *Proyecto Atlantis, Nobel Centinela, Guanarteme, Goreé y Cabo Blanco.* GARCÍA ANDRADE: "Extraterritorial Strategies…", *op. cit*., pp. 325-328.

[179] Respuesta de la directora general de Relaciones Internacionales y de Extranjería del Ministerio del Interior, Elena Garzón Otamendi, respecto a la solicitud de información realizada por esta autora sobre las patrullas mixtas de España con terceros países.

[180] Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde, hecho en Praia el 21 de febrero de 2008 (*BOE* nº 136 de 05.06.2009).

[181] Son varios los autores que destacan la decisión de usar este tipo de acuerdos «menos formales, pero no menos importantes en la práctica», en palabras de Asín Cabrera. Este tipo de acuerdos se formalizan entre autoridades administrativas y no requieren de la aprobación parlamentaria ni de su publicación en el diario oficial, por lo que no existe el acceso público a los mismos. Esta falta de publicidad obstaculiza, en opinión de García Andrade, el control democrático, la transparencia y el escrutinio sobre el cumplimiento del derecho internacional. En cambio, tanto representantes del Ministerio del Interior como de la Guardia Civil defienden que la flexibilidad e informalidad de estos acuerdos facilitó el desarrollo de las operaciones, manteniéndolas en un perfil bajo respecto a la opinión pública y haciéndolas fácilmente adaptables a los intereses o restricciones del tercer país, a diferencia de un acuerdo diplomático. ASÍN CABRERA, Mª. A.: "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: Especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, 2008, p. 173; GARCÍA ANDRADE: "Extraterritorial Strategies…", *op. cit*., p. 320; CASAS-CORTES, *et al*.: "'Good neighbours make good fences'…", *op. cit*., pp. 243-244.

como resultado efectivo de la cooperación, han permitido trabajar juntas a las tripulaciones, coordinarse a los mandos y diseñar estrategias que han contribuido a reducir la presión migratoria en determinadas rutas»[182].

Sobre esto último coinciden Casas-Cortes *et al*., al afirmar que más allá de los acuerdos formales o la tecnología desplegada «la calidad de las relaciones de trabajo entre las fuerzas policiales y los organismos gubernamentales de terceros países ha sido crucial para el éxito y la sostenibilidad de las operaciones»[183]. Un extremo que desde el terreno confirma el comandante Barroso Núñez: «¿Por qué España está desplegada en África? Porque se fían –las autoridades africanas–. Son muchos años de relaciones y de trato profesional»[184], asegura.

Además de las patrullas conjuntas, el control de las fronteras y de los flujos migratorios ilegales llevado a cabo bajo el liderazgo de España incluyó otros proyectos pioneros de cooperación como *Sea Horse* y *West Sahel* –financiados por la Comisión Europea– que tienen como objetivo rastrear las rutas migratorias desde su origen. Dentro de las distintas etapas de estos proyectos fue constituida una red de funcionarios de enlace –que copió posteriormente Frontex con AFIC–, se estableció la comunicación estable y segura satelital entre los puntos de contacto coordinados por el CCRC (*Sea Horse Network*); fueron creados centros de coordinación a lo largo de las rutas marítimas encargados de monitorear las salidas de embarcaciones con migrantes irregulares y se desarrolló una mayor coordinación centrada en las rutas terrestres en el Sahel Occidental, incluida la capacitación policial[185]. En las distintas fases de estos proyectos han participado una decena de estados africanos: Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Guinea Bissau, Gambia, Guinea Conakry, Mali, Níger y Burkina Faso.

La segunda de las medidas de la estrategia de externalización española es la repatriación de migrantes irregulares. Esta fue, de hecho, una de las primeras iniciativas tomadas por España en relación a los flujos migratorios africanos, ya a principios de la década de 1990. El gobierno

[182] ECHEVARRÍA JESÚS, C.: "La cooperación entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí: Un ejemplo de esfuerzo común contra la lucha de tráficos ilícitos", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, p. 366.
[183] [Traducción del original: the quality of working relationships among police forces and governmental bodies in third countries has been crucial to the success and sustainability of operations] CASAS-CORTES, *et al*.: "'Good neighbours make good fences'…", *op. cit*., pp. 243.
[184] A. Barroso Núñez, comunicación personal… *op. cit*.
[185] CASAS-CORTES, *et al*.: "'Good neighbours make good fences'…", *op. cit*., pp. 236-237.

español tiene firmados acuerdos de repatriación con Marruecos[186], Guinea Bissau[187], Mauritania[188], Argelia,[189] Gambia[190], Guinea[191], Cabo Verde[192], Mali[193] y Níger.[194] Estos cinco últimos no son acuerdos de readmisión tradicionales, ya que entran en una «nueva generación» de convenios que no están centrados exclusivamente en la readmisión, sino que están inspirados en un enfoque más global. En estos se tienen en cuenta otras previsiones como la admisión de trabajadores, los retornos voluntarios de personas, la integración de residentes, la migración y desarrollo, la cooperación en la lucha contra la migración irregular o el tráfico de seres humanos[195].

Las dos medidas se refuerzan con una tercera: la financiación de centros de detención temporales para migrantes en terceros países, como el creado por el ejército español en Nouadibou (Mauritania) con fondos de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo[196]. Más allá de las medidas restrictivas para que los flujos migratorios irregulares no lleguen a las fronteras exteriores, con el *Plan África* se han llevado a cabo otras iniciativas para impulsar a los terceros países a hacer eficaz el control de flujos migratorios, es decir, para hacer atractiva

[186] Acuerdo del 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (*BOE* nº 100 de 25.04.1992 y corrección de erratas *BOE* nº 130 de 30.05.1992). Sobre un análisis de este acuerdo, ver GONZÁLEZ GARCÍA, I.: "El acuerdo España - Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación las avalanchas de Ceuta y Melilla", *Anuario español de derecho internacional*, nº 22, 2006, pp. 255-284.

[187] Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (*BOE* nº 74 de 27.03.2003).

[188] Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (*BOE* nº 185 de 04.08.2003).

[189] Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (*BOE* nº 37 de 12.02.2004).

[190] Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006. (*BOE* nº 310 de 28.12.2006).

[191] Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referéndum» en Conakry el 9 de octubre de 2006 (*BOE* nº 26 de 30.01.2007).

[192] Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho «ad referen- dum» en Madrid el 20 de marzo de 2007. (*BOE* nº 39 de 14.02.2008).

[193] Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007 (*BOE* nº 135 de 04.06.2008).

[194] Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008 (*BOE* nº 160 de 03.07.2008).

[195] ASÍN CABRERA: "Los acuerdos bilaterales…", *op. cit*., p. 171; FAJARDO DEL CASTILLO, T.: "Los acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *et al*. (coords): *Migraciones y Desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Marcial Pons, 2007, pp. 87-102.

[196] Ver CEAR: *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*, Madrid, 10 de diciembre de 2008; AZKONA: *La coherencia de los Planes África a examen*…, *op. cit*., pp. 235-236.

la cooperación[197], como la ayuda al desarrollo[198], los convenios comerciales y de inversión, las políticas de admisión y la promoción de medidas para favorecer la migración legal.

Además de todas estas medidas para el control migratorio, la cooperación con terceros países africanos se ha ampliado a la lucha contra el crimen organizado en su más amplio espectro[199]. En este sentido, España ha formalizado convenios de cooperación en materia de seguridad con Cabo Verde[200], Senegal[201], Mali[202], Mauritania[203], Níger[204] y Marruecos[205] entre 2006 y 2019. A su vez, el Ministerio del Interior ha creado una red de funcionarios de enlace en África Occidental que reúne a los oficiales desplegados por los Estados miembros del llamado G-6 (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Polonia y España), que se coordina desde el CCRC[206].

Cabe destacar que dentro del ámbito de la seguridad España lidera y dirige, a través de la Guardia Civil y la Policía Nacional, los proyectos de cooperación GAR-SI SAHEL[207], ECI-

[197] ZARAGOZA CRISTIANI: "Justicia global y externalización…", *op. cit*., pp. 156-159. Ver también: ESTEVE GARCÍA, F.: "Los acuerdos de facilitación de visados y los acuerdos de readmisión concluidos por la UE como instrumentos de flexibilización en las fronteras externas", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento: Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2012, pp. 203-228.

[198] Azkona concluye que «la relevancia estratégica como países de tránsito u origen de la inmigración es lo que determina la prioridad de los países» en el Plan África y en la distribución de la ayuda al desarrollo, y no la lucha contra la pobreza. AZKONA: *La coherencia de los Planes África a examen…*, *op. cit*., pp. 253-254. Al respecto, ver también DE HASS, H.: *Turning the tide? Why "development instead of migration" policies are bound to fail*, Working Paper 2, International Migration Institute, June 2006; CASSARINO, J.P.: *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area,* Washington, Middle East Institute, 2010.

[199] Terrorismo, tráfico, producción y comercio de estupefacientes, la inmigración ilegal y trata de seres humanos, falsificación de documentos, sustracción de vehículos, comercio ilegal de armas de fuego, tráfico ilícito de bienes culturales, delitos económicos y fiscales, explotación sexual, especialmente de menores, la ciberdelincuencia, etc.

[200] Convenio entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum», en Praia el 26 de junio de 2006 (*BOE* nº 153 de 26.06.2008).

[201] Convenio entre el Reino de España y la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia internacional organizada, hecho «ad referendum», en Madrid el 16 de octubre de 2008 (*BOE* nº 63 de 14.03.2009).

[202] Convenio entre el Reino de España y la República de Mali en materia de lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum», en Praia el 26 de junio de 2006 (*BOE* nº 20 de 23.01.2013).

[203] Convenio entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania sobre cooperación en materia de seguridad, hecho «ad referendum», en Madrid el 26 de mayo de 2015 (*BOE* nº 108 de 04.05.2018).

[204] Convenio de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 14 de mayo de 2015 (*BOE* nº 160 de 06.07.2015). Con Níger también se ha formalizado un acuerdo para crear equipos mixtos de cooperación policial, el Acuerdo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior y de la Descentralización de la República de Níger con el objetivo de crear un equipo mixto de cooperación policial para la lucha contra las organizaciones y redes criminales ligadas al terrorismo en Níger, hecho en Niamey el 7 de marzo de 2022 (*BOE* nº 143 de 16.06.2022).

[205] Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia, hecho en Rabat el 13 de febrero de 2019 (*BOE* nº 83 de 07.02.2022).

[206] GARCÍA ANDRADE: "Extraterritorial Strategies…", *op. cit*., p. 334.

[207] FIIAPP: *GAR-SI SAHEL: Grupos de Acción Rápida de vigilancia y de intervención en el Sahel*. Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/gar-si-sahel-grupos-de-intervencion-rapida-de-vigilancia-en-el-sahel/ (consultado en 15 de noviembre de 2023); GUARDIA CIVIL: *La Guardia Civil lidera el Proyecto GAR-SI SAHEL para garantizar la estabilidad y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en el SAHEL,* Nota de prensa, 28 de junio de 2021. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7888.html (consultado el 15 de noviembre de 2023).

NÍGER[208] y ECI CT Níger[209] financiados por la Comisión Europea. Estos proyectos tienen como objetivo luchar contra las redes criminales, la trata de personas y el terrorismo en el Sahel, mejorando las capacidades de los cuerpos de seguridad locales.

Con todas estas medidas España ha establecido lo que Zapata Barrero *et al*. definen como una estrategia bidimensional[210]. Por un lado, ha externalizado sus fronteras, es decir, ha «desplazado» virtualmente la frontera española y europea al sur del Mediterráneo, hasta el Magreb, convirtiendo a Marruecos en la nueva línea fronteriza. De allí que el reino marroquí sea el socio estratégico principal del gobierno español y de la UE en materia de control fronterizo[211]. Por otro lado, se ha externalizado la política migratoria o, dicho de otra manera, se han implementado las «políticas españolas de migración en los países emisores de migrantes»[212].

3. ESPAÑA Y FRONTEX

Sustentado en los tres pilares analizados en el apartado anterior, España ha construido un modelo nacional de control fronterizo robusto y eficaz para hacer frente a las retos y debilidades que tiene en sus fronteras, especialmente en las marítimas. Ha invertido millones de euros en infraestructuras fronterizas, capacitado y desarrollado las estructuras organizativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y creado los primeros centros de coordinación para el control migratorio y fronterizo de Europa. Además, mantiene la red de cooperación con terceros países

[208] FIIAPP: *ECI Níger: Lucha contra las redes criminales de inmigración irregular y tráfico de personas en Níger.* Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/lucha-contra-las-redes-criminales-de-inmigracion-ilegal-y-trafico-de-personas-en-niger/ (consultado el 15 de noviembre de 2023); MINISTERIO DEL INTERIOR: *Arranca la tercera fase del proyecto europeo contra la trata y la migración irregular desarrollado en Níger por Policía Nacional y FIIAPP*, Nota de prensa, 29 de junio de 2023. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/Arranca-la-tercera-fase-del-proyecto-europeo-contra-la-trata-y-la-migracion-irregular-desarrollado-en-Niger-por-Policia-Nacional-y-FIIAPP/ (consultado el 23 de noviembre de 2023); POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional y la FIIAPP combaten la trata de personas en Nigeria y Níger*, Nota de prensa, 29 de julio de 2022. Disponible en https://www.policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=13161&idiomaActual=es (consultado el 23 de noviembre de 2023).

[209] FIIAPP: *ECI CT Níger: Equipo Conjunto de Investigación en la lucha contra el terrorismo*. Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/eci-ct-niger-equipo-conjunto-investigacion-la-lucha-terrorismo/ (consultado el 23 de noviembre de 2023).

[210] ZAPATA-BARRERO, R., *et al*.: "Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?, *Panorama Social*, nº 8, 2008, pp. 188-192.

[211] Ver, ET HOUDAIGUI, R.: "La politique marocaine en matière de lutte contre la migration illegale", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 283-291; CEPILLA GALVÍN, M.A.: "Le "statut avancé" do Maroc et la cooopération euro-mediterranéenne" en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 397-411; EUROPEAN COMMISSION: *EU launches new cooperation programmes with Morocco worth €624 million green transition, migration and reforms*, Press Release, 2 March 2023. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_423 (consultado el 24 de noviembre de 2023).

[212] ZAPATA-BARRERO, *et al*.: "Externalización de las políticas…", *op. cit*., p. 189.

africanos más avanzada de la UE. Teniendo todo esto en cuenta, cabe preguntarse entonces, ¿qué papel juega Frontex en las fronteras exteriores de la UE en España? ¿La cooperación con la Agencia ha sido prioritaria o solo complementaria? ¿Cómo son las relaciones de cooperación entre Frontex y las autoridades españolas? Estas son algunas de las cuestiones analizadas en este apartado.

3.1 El peso de España en la Guardia Europea de Fronteras y Costas

En su búsqueda de una solidaridad efectiva en la gestión de los flujos migratorios a nivel comunitario, España apoyó la creación de Frontex y, desde su puesta en marcha, ha sido valedora de su trabajo[213]. En relación con esto, sostiene Hernández i Sagrera que «el impulso ejercido por España, aun motivado por razones vinculadas a su agenda política, ha sido fundamental en el desarrollo y ampliación de las fronteras de FRONTEX».[214]

Así, durante la presidencia española del Consejo de 2010 –que coincidió con los trabajos de reforma del mandato de la Agencia–, se pusieron sobre la mesa varios problemas al respecto de su eficacia, como la falta de personal, la falta de cumplimiento de los Estados miembros en lo referente a la puesta en disposición de recursos técnicos y la necesidad de facilitar el procedimiento para la puesta en marcha de operaciones. Ante estas limitaciones, España defendió el incremento de la autonomía legal y operativa de la Agencia respecto a los Estados miembros, cuestiones que finalmente se plasmaron en el mandato que entró en vigor en 2011[215].

Ahora bien, el apoyo del gobierno español al aumento de competencias de Frontex en los últimos años ha tenido una clara línea roja: la Agencia debe ser un complemento a las autoridades nacionales responsables de las fronteras en cada Estado miembro y no un sustituto de los mismos ni un organismo interventor[216].

---

[213] BERMEJO CASADO, R.: "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*, nº 91, 2010, p. 59.
[214] HERNÁNDEZ I SAGRERA, R.: "FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?", en BARBÉ, E. (coord.): *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Barcelona Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, p. 67.
[215] BERMEJO CASADO: "El proceso de institucionalización…", *op. cit*., pp. 59-60.
[216] GOBIERNO DE ESPAÑA: *Jorge Fernández Díaz: "España es el mayor contribuyente en medios humanos en las operaciones de la Agencia europea FRONTEX"*, Nota de prensa, 25 de febrero de 2016. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mir/Paginas/2016/250216-frontex.aspx (consultado el 27 de noviembre de 2023); SUÁREZ BUSTAMANTE, A.: "España apoya el refuerzo de Frontex pero como complementario a la Policía de cada país en las fronteras", *Europa Press*, 20 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-apoya-refuerzo-frontex-complementario-policia-cada-pais-fronteras-20180920140519.html (consultado el 27 de noviembre de 2023).

Más allá del apoyo al desarrollo de las capacidades y competencias, España también ha tenido un papel relevante en la organización interna de Frontex. En los diez primeros años España gozó de influencia política dentro de la propia Agencia, con la presencia de Gil Arias como director adjunto y, posteriormente, director ejecutivo interino hasta 2015. Además, entre 2012 y 2021 la jurista española, Inmaculada Arnaez, fue la responsable de fiscalizar el trabajo de Frontex como agente de derechos fundamentales, con más o menos éxitos, tal y como fue analizado en el apartado del Capítulo II sobre la influencia de los directores ejecutivos sobre las agencias. Desde entonces, «España, a pesar de ser una de las principales puertas de entrada de la UE para la inmigración irregular, lleva años perdiendo influencia»[217], algo que intentó revertir el Ministerio del Interior al hacer campaña para posicionar a un español como el director adjunto responsable del cuerpo permanente, sin éxito.

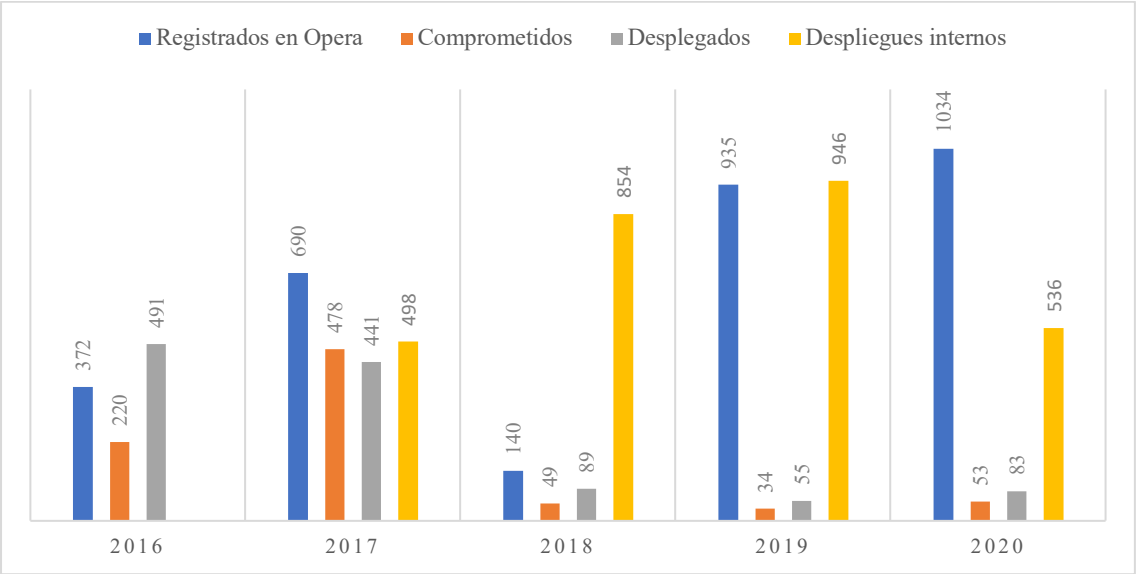
Al respecto, desde el Ministerio del Interior afirmaron en una misiva a la Agencia que «continuaremos negociando, a nivel operativo y técnico, para encontrar el espacio idóneo que nos permita elevar nuestra participación en el futuro de la agencia, en sus distintos niveles de toma de decisiones y ejecución de acciones. Estoy seguro de que el valor que añade España a los desafíos comunes que nos afectan será tenido en cuenta para satisfacción de todos»[218].

Hasta la fecha, España también ha contribuido «activamente a poner los cimientos del primer cuerpo de seguridad europeo»[219], en palabras del director general de la Policía Nacional, Francisco Pardo Piqueras, al impartirse varios cursos de formación de agentes en la Escuela de la Policía Nacional de Ávila[220]. Entre ellos se han llevado a cabo cuatro cursos para el ingreso en la categoría 1 del cuerpo permanente de Frontex, seis de especialización para la misma categoría y otro de monitor de derechos fundamentales. No obstante, desde mediados de 2022

[217] DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B., *et al*.: "España presiona para ganar poder en Frontex", *El País*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-10/espana-presiona-para-ganar-poder-en-frontex.html (consultado el 15 de octubre de 2021).
[218] *Ídem*.
[219] EFE: "Desde Ávila a vigilar las fronteras de Europa", *Cadena Ser*, 16 de diciembre de 2022. Disponible en https://cadenaser.com/castillayleon/2022/12/16/de-avila-a-vigilar-las-fronteras-de-europa-ser-avila/ (consultado el 28 de noviembre de 2023)
[220] EFE: "Frontex elige Ávila para formar a su "brazo ejecutivo" al servicio países UE", *La Vanguardia*, 8 de febrero de 2021. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20210208/6232412/frontex-elige-avila-formar-brazo-ejecutivo-servicio-paises-ue.html (consultado el 28 de noviembre de 2023).

algunos de estos cursos se trasladaron a Portugal[221] , según el gobierno de España, por problemas de espacio que obligaban a retrasar la formación[222] y por decisión de la Agencia.

FIGURA V-2: RECURSOS HUMANOS DE ESPAÑA EN FRONTEX*



*Incluidos Guardias Europeos de Fronteras y Costas, equipos de acción rápida, equipos de retorno, consejeros especiales, expertos y miembros de equipo adscritos. Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por Frontex.

Además de la influencia en la formación, España es uno de los países que más agentes, consejeros, expertos nacionales y miembros de equipo adscritos ha aportado a la Guardia Europea de Fronteras y Costas y al equipo de intervención rápida, solo por detrás de Alemania. Frontex es, de hecho, la agencia descentralizada que concentra la mayor parte de los expertos nacionales españoles destinados en la UE (una veintena), seguida muy de lejos por el Mecanismo Único de Resolución (7) y la Agencia Europea de Seguridad Marítima (5)[223].

Esta aportación, sin embargo, ha variado a lo largo de los años en base a las necesidades operativas de despliegues internos, aunque los agentes españoles desplegados y los registrados en *Opera* siempre han estado por arriba de los medios humanos acordados en las negociaciones bilaterales con la Agencia (figura V-2). Los agentes y oficiales desplegados por España han

[221] FRONTEX: *166 officers start their basic training in Portugal*, Press Release, 7 June 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/166-officers-start-their-basic-training-in-portugal/ (consultado el 28 de noviembre de 2023); AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL: *Autoridade Marítima Nacional ministra novamente formação a agentes da Agência FRONTEX*, 31 de enero de 2023. Disponible en https://www.amn.pt/Media/Paginas/DetalheNoticia.aspx?nid=4896 (consultado el 28 de noviembre de 2023).

[222] *Boletín Oficial de las Cortes Generales* nº 562 de 30.01.2023, pp. 250-252 y 486.

[223] REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA: *Presencia española en las instituciones UE Datos nº 4*, febrero 2022. Disponible en https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/TrabajarenUE/PublishingImages/Paginas/TrabajarAdminUE/BOLETÍN%20DATOS%20-%20Febrero%202022.pdf (consultado el 28 de noviembre de 2023).

participado –además de en las operaciones nacionales–, en las principales actividades operativas que ha coordinado la Agencia en las distintas fronteras exteriores europeas, incluso llevando a cabo tareas de coordinación de los equipos de Frontex, gracias a la experiencia de coordinación adquirida durante los despliegues de España en África[224].

Asimismo, España fue el tercer país que más guardias de fronteras aportó a la categoría 1 del cuerpo permanente en 2021, por detrás de Rumanía y Grecia[225], con 51 agentes contratados entre las 908 solicitudes de nacionalidad española que se presentaron en 2019. Ese mismo año, un total de 169 agentes españoles de las categorías 2 y 3 fueron desplegados en las distintas actividades operativas de la Agencia, en su mayor parte miembros de tripulación, guardias fronterizos, oficiales de información y de apoyo táctico (figura V-3)[226].

FIGURA V-3: AGENTES ESPAÑOLES DEL CUERPO PERMANENTE DESPLEGADOS EN 2021

Perfil	Categoría 2	Categoría 3
Guardia fronterizo	13	31
Oficial de Información	5	14
Oficial de Interrogación	2	7
Documentos Avanzado	6	6
Detección de delitos	3	
Detección de vehículos	5	
Adiestrador canino		5
Apoyo táctico de Frontex	2	15
Escolta y apoyo al retorno	4	
Especialista en retorno	2	
Guardia costera		
Miembro de tripulación		49
TOTAL	**42**	**127**

Fuente: Elaboración propia con datos de Frontex

Estos datos demuestran que a pesar de la pérdida de influencia política dentro de la propia organización desde 2015, con ningún cargo español ocupando un puesto de relevancia

[224] Comunicación personal mantenida en la visita de campo realizada al CCRC con oficial de la Guardia Civil designado como agente coordinador de Frontex en el Centro de Coordinación Nacional de Grecia para la *JO Poseidón* en 2019.
[225] FRONTEX: *Annual Implementation Report 2021*, Warsaw, 29 October 2022, p. 49.
[226] Según el reglamento, a España le corresponde contribuir al cuerpo permanente en el horizonte de 2027 con 111 guardias de la Categoría 2, 407 de la categoría 3 y 111 de la categoría 4.

directiva,[227] España sigue teniendo un peso fundamental en el funcionamiento de la Agencia, aportando numerosos medios humanos para las operaciones, que son la base del funcionamiento de Frontex, como se analizó en el Capítulo IV.

Centrándonos en el ámbito operativo, es destacable cómo el esfuerzo y la experiencia adquirida mediante la colaboración estrecha de la Guardia Civil con las gendarmerías de los distintos países africanos[228] fueron clave para la puesta en marcha de las primeras operaciones conjuntas de Frontex[229]. Éstas han servido de modelo al resto de las actividades operativas de los últimos quince años y también para la estrategia de cooperación internacional desarrollada por la Agencia.

Sobre esto, el comandante de la Guardia Civil en el CCRC de Canarias afirma: «El problema de la Agencia era la falta de conocimiento. Todo el sistema de trabajo que ha implementado el CCRC con terceros países se ha extrapolado a Frontex y al resto de los Estados miembros, como Grecia. […] AFIC es una copia de la red de oficiales de enlace de la Guardia Civil en África. Es decir, Frontex con nosotros empezó a aprender»[230].

3.2 El papel de Frontex en el control de las fronteras españolas

Frontex tiene presencia en las fronteras exteriores de la UE en España desde 2006. España fue el primer país en solicitar apoyo de la recién creada Agencia para gestionar los flujos migratorios que llegaron a las Islas Canarias durante la *crisis de los cayucos*[231] que tuvo como resultado la puesta en marcha de la *Operación Conjunta* (*JO) Hera.* Con esta operación conjunta, España ha acogido hasta la fecha cuatro de las actividades operativas más importantes coordinadas por Frontex, además de *Hera*, *JO Indalo*, *JO Minerva* y la más reciente, *JO Canary Islands,* todas ellas centradas exclusivamente en la frontera marítima sur[232].

[227] Como se indicó en el Capítulo II, el director ejecutivo de Frontex es el holandés Hans Leijtens, mientras que los tres directores ejecutivos son Aija Kalnaja (Letonia), Lars Gerdes (Alemania) y Uku Särekanno (Estonia). Además, el Consejo de Administración es presidido por el alemán Alexander Fritsch.
[228] Véase ECHEVARRÍA JESÚS: "La cooperación entre la Guardia Civil…", *op. cit*., pp. 363-371; CASAS-CORTES, *et al*.: "'Good neighbours make good fences'…", *op. cit*., p. 244.
[229] LÓPEZ-SALA, *et al.:* "Integrated Border Management…", *op. cit*., p. 92.
[230] A. Barroso Núñez, comunicación personal… *op. cit*.
[231] "El Gobierno pide ayuda a la UE en el control de la inmigración tras aprobar el Plan África", Diario Sur, 19 de mayo de 2006. Disponible en https://www.diariosur.es/pg060519/actualidad/espana/200605/19/plan-africa-inmigracion.html (consultado el 28 de noviembre de 2023).
[232] Frontex también se ha desplegado en los aeropuertos de Madrid y Barcelona dentro de las *JO Focal Points Air*, pero podríamos decir que son operaciones menores.

Los despliegues realizados por Frontex a petición del gobierno español en las fronteras marítimas exteriores cubren, lógicamente, las tres rutas de flujos migratorios hacia España: las Islas Canarias, el Estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo Occidental (figura V-4).

FIGURA V-4: RUTAS DE ORIGEN Y TRÁNSITO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA ESPAÑA



Fuente: GOBIERNO DE ESPAÑA: *Informe anual de Seguridad Nacional 2021...*, *op, cit*., p. 200.

El hecho de que los despliegues europeos de importancia se hayan limitado a la frontera marítima y no a la frontera terrestre de España con Marruecos se debe, básicamente, al enfoque prudente adoptado tradicionalmente por el gobierno español en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, como vimos anteriormente. Hasta la fecha, España no ha solicitado a la Agencia el refuerzo operativo de las fronteras terrestre en África ni para la vigilancia de las vallas ni para las inspecciones en los puestos fronterizos con Marruecos, siendo un criterio que han compartido los gobiernos de diferentes colores políticos.

«España ha sido históricamente reticente a la presencia de Frontex en sus fronteras y, especialmente, en sus ciudades autónomas. Las posibles ventajas nunca superaron a los inconvenientes y podía además incomodar a Marruecos. El expresidente Mariano Rajoy

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

rechazó de plano esa posibilidad en 2014 cuando afrontaba una fuerte presión migratoria en las vallas, y el ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, declinó en plena crisis la posibilidad de que los guardias de Frontex reforzaran el perímetro de Ceuta y Melilla»[233].

Así, los despliegues de Frontex se han limitado al puerto ceutí, que es la frontera Schengen de Ceuta donde, con la *JO Minerva*, los agentes europeos apoyan la realización de inspecciones fronterizas. Más allá del componente diplomático también hay que tener en cuenta el legal. Bajo el régimen fronterizo especial de Ceuta y Melilla, el cuerpo permanente de Frontex está limitado a actuar, a nuestro juicio, en los aeropuertos, helipuertos y puertos de ambas ciudades, realizando inspecciones a los pasajeros que pretenden acceder a la península y al territorio Schengen por las rutas marítimas y aéreas. Es allí donde se aplica plenamente el CFS –que sustenta la actuación operativa de Frontex en los Estados miembros– y la gestión integrada de las fronteras europeas, no en las fronteras terrestres.

Pese a ello, no son pocas las voces que abogan por una mayor presencia de Frontex en las fronteras terrestres, desde las políticas[234] hasta las académicas. Al respecto, Acosta Sánchez manifiesta que la presencia de Frontex en Ceuta y Melilla a través de la puesta en marcha de actividades conjuntas «reforzaría la europeidad de las dos ciudades autónomas, además de dejar patente la respuesta no solo integrada sino igualmente multilateral que requieren estos riesgos para las fronteras exteriores europeas»[235]. Es una opción que tras la última crisis migratoria en las vallas en 2021 y el empeoramiento de las relaciones bilaterales con Marruecos se ha planteado el Gobierno de España[236]. Ahora bien, para hacerlo posible España tendría que renunciar al régimen fronterizo especial e incluir a Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen o

---

[233] PÉREZ, C. *et al*.: "Sanchez planea reforzar Ceuta y Melilla con agentes de Frontex", *El País*, 15 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-15/sanchez-planea-reforzar-ceuta-y-melilla-con-agentes-de-frontex.html (consultado el 21 de septiembre de 2023).

[234] PÉREZ, C.: "La UE insta a España a apoyarse en Frontex para blindar la frontera", *El País*, 22 de mayo de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-05-22/la-ue-insta-a-espana-a-apoyarse-en-frontex-para-blindar-la-frontera.html (consultado el 21 de septiembre de 2023); "El PP pide el despliegue de Frontex en la frontera entre Melilla y Marruecos para combatir la inmigración irregular", *Europa Press*, 12 de abril de 2022. Disponible en https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-pp-pide-despliegue-frontex-frontera-melilla-marruecos-combatir-inmigracion-irregular-20221012164116.html (consultado el 23 de agosto de 2023); TESTA, G.: "Preguntan a la UE si propondrá desplegar a Frontex en las ciudades autónomas", *El Faro de Ceuta*, 15 de agosto de 2022. Disponible en https://elfarodeceuta.es/pregunta-ue-desplegar-frontex-ceuta-melilla/ (consultado el 23 de agosto de 2023); "Vox reclama una oficina permanente de Frontex en Ceuta y Melilla", *La Vanguardia*, 3 de agosto de 2022. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20220803/8448005/vox-reclama-oficina-permanente-frontex-ceuta-melilla.html (consultado el 23 de agosto de 2023). "Vox exige una oficina permanente de Frontex en Ceuta y Melilla", *El Faro de Ceuta*, 3 de agosto de 2022. Disponible en https://elfarodeceuta.es/vox-oficina-permanente-frontex-ceuta-melilla/ (consultado el 23 de agosto de 2023).

[235] ACOSTA SÁNCHEZ: "Ceuta y Melilla…", *op. cit.*, p. 9.

[236] PÉREZ, *et al*.: "Sanchez planea reforzar Ceuta y Melilla…", *op. cit*; GONZÁLEZ, M., *et al*.: "España baraja pedir visados a todos los marroquíes para entrar en Ceuta y Melilla", *El País*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-10/espana-baraja-pedir-visado-a-todos-los-marroquies-para-entrar-en-ceuta-y-melilla.html#?rel=mas (consultado el 22 de septiembre de 2023).

bien configurar otro régimen legal que integre plenamente a ambas ciudades en el espacio de libre circulación de personas[237].

3.2.1 Actividades operativas multipropósito en la frontera marítima

Las operaciones coordinadas por Frontex en España se enmarcan dentro del ya examinado concepto de Actividad Operativa Multipropósito (MOA), si bien cuando se pusieron en marcha lo hicieron dentro del enfoque más tradicional de Red Europea de Patrullas (EPN). Hasta la fecha, España nunca ha solicitado una Intervención Fronteriza Rápida y tampoco ha declarado puntos críticos en sus fronteras[238], por lo que estos conceptos operativos no se han aplicado en sus fronteras.

El objetivo general de estas operaciones ha sido apoyar a España en las actividades de vigilancia fronteriza en el mar y las zonas costeras, las tareas de búsqueda y salvamento (SAR), la realización de las inspecciones fronterizas y el apoyo a la gestión de los flujos migratorios. Asimismo, estas operaciones también han servido para apoyar las funciones de guardacostas y luchar contra la delincuencia transfronteriza.

En cuanto a los objetivos específicos, estas actividades operativas buscan, en primer lugar, mejorar la seguridad fronteriza y su eficacia a través del control efectivo de las fronteras, lo que se traduce en la detección de todas las embarcaciones entrantes, su interceptación, impedir los cruces no autorizados y luchar contra la criminalidad transfronteriza. En segundo lugar, las operaciones persiguen mejorar la cooperación operativa; el intercambio de información y su eficacia; el establecimiento e intercambio de mejores prácticas y apoyar el establecimiento de estructuras permanentes[239].

Estas operaciones se coordinan desde el ICC de Madrid, donde se realizan reuniones diarias de coordinación. En estos encuentros participan oficiales de enlace de los países participantes, el coordinador de Frontex, el oficial de enlace de la Armada Española, un oficial de inteligencia de Policía Nacional, el coordinador de Guardia Civil y cualquier otra autoridad necesaria para la organización de actividades. En las reuniones se tratan todos los incidentes que han tenido

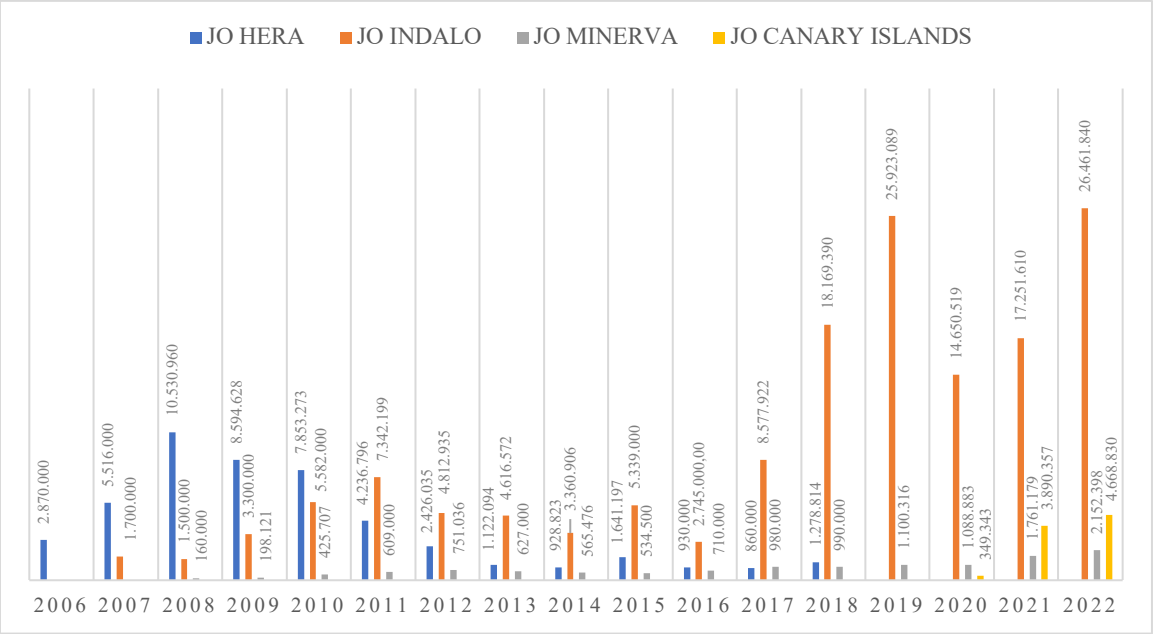
[237] Al respecto, Alejandro del Valle Gálvez hace varias propuestas interesantes en DEL VALLE GÁLVEZ: "Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara Occidental…", *op. cit*., pp. 18-25.

[238] Si bien la situación de Canarias se asemeja a otras zonas del Mediterráneo como Lampedusa, que se convierten en cárceles de oro para los migrantes irregulares que no tienen acceso a la península, España se ha negado a declarar puntos críticos en el archipiélago canario, posiblemente por la mala imagen que esto supondría para el turismo de las islas. POR CAUSA: *Frontex: El Guardian Descontrolado,* Informe 2021, p. 27.

[239] FRONTEX: *Evaluation Report EPN Programme JO Hera 2013*, Warsaw, November 2013, p. 6.

lugar el día anterior y se consensua la planificación de todas las actividades que se realizarán durante el día siguiente. Además, se resuelven todas las incidencias logísticas y administrativas que puedan dificultar la participación de los Estados miembros[240]. Hasta la fecha, las operaciones conjuntas celebradas en España han supuesto un desembolso económico por parte de la Agencia de 218 millones de euros (figura V-5).

FIGURA V-5: COSTE DE LAS OPERACIONES CONJUNTAS COORDINADAS POR FRONTEX EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex. Los datos financieros son los inicialmente asignados para los despliegues

3.2.1.1 Operación Conjunta Hera

En la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias, tuvo lugar entre 2006 y 2018 la *JO Hera,* con un coste aproximado de 48,7 millones de euros (figura V-5). Esta operación se enfocó primero en la identificación de los migrantes que llegaban a las Islas Canarias[241] y, posteriormente, en la vigilancia de la ruta Atlántica desde los países de África Occidental hasta el archipiélago, realizando patrullas mixtas en las aguas territoriales de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, en cooperación con las autoridades nacionales de estos países.

[240] GUARDIA CIVIL: *Operación EPN-Indalo 2013, Guardia Civil-FRONTEX [Vídeo],* Youtube. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=x9_6RZfzptA (consultado el 4 de septiembre de 2013).

[241] *Hera I* consistió en el despliegue de expertos con vastos conocimientos de África Occidental procedentes de Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Noruega para ayudar a las autoridades españolas en la identificación de los migrantes que llegaron a las Islas Canarias durante el punto álgido de la *crisis de los cayucos.*

La base legal de esta operación fueron los acuerdos bilaterales entre España y los países africanos. Ni la Agencia ni la UE tenían o tienen acuerdos similares formalizados con estos Estados, lo que planteó dudas sobre la validez de la jurisdicción legal bajo la cual actuó Frontex para prestar asistencia en esta operación[242] y también sobre el respeto a los derechos fundamentales como la no devolución, expulsión y el derecho de abandonar cualquier país, incluido el propio[243].

Los despliegues se realizaron, en la mayoría de los casos, durante el verano, aunque España mantenía y mantiene su despliegue permanente en la costa africana todo el año. La *JO Hera* se llevó a cabo en varias zonas operativas. En las primeras ediciones–en lo peor de la crisis migratoria–, las labores de vigilancia fronteriza se realizaron en las aguas territoriales de Cabo Verde, Senegal (hasta las 200 millas de su ZEE[244]), Mauritania y la costa meridional del Sahara Occidental[245]. A medida que las rutas fueron cambiando gracias a estos refuerzos europeos y del propio trabajo de las autoridades senegalesas y mauritanas, las zonas operativas también variaron y, desde 2014 se centraron en la costa senegalesa y en el apoyo en tierra en Canarias[246].

En la operación los buques europeos se utilizaron como plataforma para que las autoridades africanas interceptaran a las embarcaciones sospechosas de llevar migrantes irregulares y las devolvieran a la costa[247]. El CCRC actuó como el principal organismo coordinador mientras que el Centro de Coordinación Regional ubicado en Dakar (Senegal) era el responsable de fijar el calendario de patrullas europeas en las zonas operativas y comunicarlas al CCRC. La Guardia Civil era la responsable de la operación siendo, por un lado, socio de trabajo de Frontex y, por el otro, la encargada de la cooperación con las autoridades de terceros países (Senegal,

---

[242] Ver entre otros, BALDACCINI, A.: "Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges,* Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 251; GARCÍA ANDRADE: "Extraterritorial Strategies…", *op. cit*., p. 321; PAPASTAVRIDIS, E.: "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?", *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, nº 1, 2010, pp.89-90; MARIN, L.Marin: "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,* vol.7, issue 4, 2011, pp. 468-487.

[243] MORENO-LAX, V.: "The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 1, 2017, p. 124; FRENZEN, N. W.: "The legality of Frontex Operation Hera-type migration control practices in light of the Hirsi judgement", en GAMMELTOFT-HANSEN, T., *et al*. (eds): *Human Rights and the Dark Side of Globalisation,* London, Routledge, 2016, pp. 297-298; AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Mauritania: "Nadie quiere tener nada que ver con nosotros". Arrestos y expulsiones colectivas de migrantes a quienes se ha negado la entrada en Europa*, 1 de julio de 2008. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/afr38/001/2008/es/ (consultado el 15 de noviembre de 2023).

[244] 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*, Warsaw, July 2015, p. 12.

[245] FRONTEX: B*eyond the Frontiers. Frontex: The First Five Year*, Warsaw, 2010, p. 31.

[246] FRONTEX: *Evaluation Report EPN Programme JO Hera 2013…*, *op. cit*., p. 5.

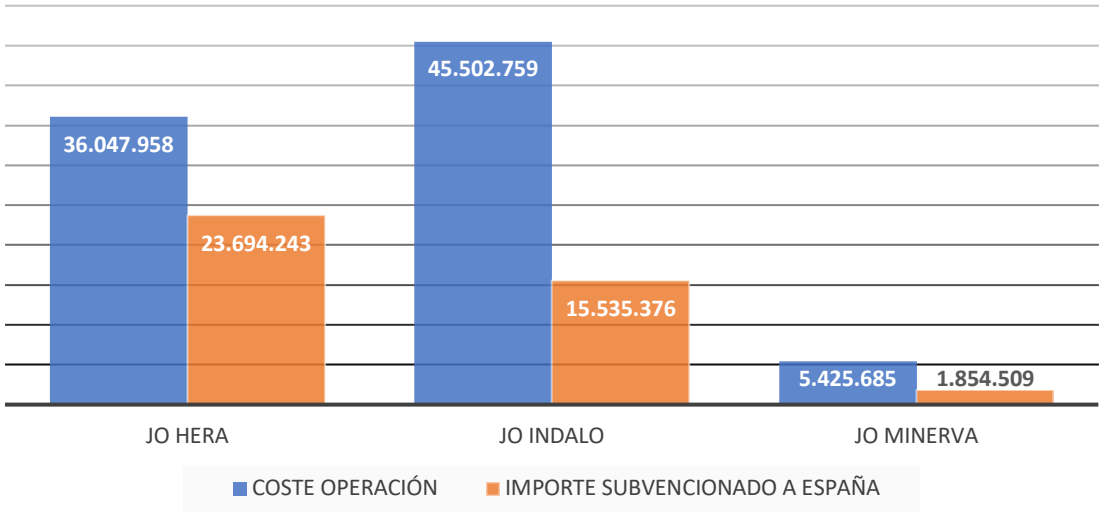
[247] DEN HEIJER, M.: "Europe beyond its Borders: Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges,* Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 191.

Mauritania y Marruecos), que tenían funcionarios de enlace desplegados de forma permanente en el CCRC[248].

Frontex, en este caso, no estaba asociada directamente con las autoridades de los países africanos, sino que únicamente se encargaba de apoyar a España en la cooperación bilateral que mantenía con estos Estados para ayudarlos a custodiar sus fronteras y prevenir la salida de embarcaciones con migrantes irregulares de sus costas. Esto quiere decir que el papel de la Agencia y los Estados miembros que apoyaron las operaciones era completamente secundario y el peso real de la operación recaía sobre las autoridades españolas, senegalesas y mauritanas, algo que se acentuó con el paso de los años.

Esto se evidencia en dos datos. El primero es el número de Estados miembros que tomaron parte en estas patrullas mixtas y, el segundo, es la financiación que recibió España por el despliegue de sus equipos por esta operación a lo largo de los años.

FIGURA V-6: COSTE DE LAS OPERACIONES DE FRONTEX EN LAS FRONTERAS MARÍTIMAS ESPAÑOLAS Y GASTOS SUBVENCIONADOS A ESPAÑA ENTRE 2008 Y 2017 (EN €)[249]



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex.

En la primera edición de las operaciones de vigilancia marítima en África apoyaron a España tres Estados miembros con embarcaciones (Italia y Portugal) y aeronaves (Italia y

[248] FRONTEX: *Evaluation Report EPN Programme JO Hera 2013…*, *op. cit*, p. 12.
[249] Utilizamos este período de 2008 a 2017 porque son los datos que están disponibles en la Agencia al respecto de las subvenciones pagadas a cada Estado miembro por su participación en las operaciones conjuntas. De los años 2006 y 2007 no hay datos detallados, así como tampoco a partir de 2018.

Finlandia)[250] y en los años posteriores se sumaron Luxemburgo e Islandia, tomando el relevo. A partir de 2012 solo Francia apoyó a España en la vigilancia de la ruta Atlántica con una aeronave que ya tenía desplegada en Senegal por un acuerdo bilateral anterior.

Las embarcaciones y las aeronaves españolas (y de terceros países africanos) fueron, entonces, la base de esta operación desde el principio y por esta razón más del 65% del dinero invertido en *Hera* se destinó a subvencionar los equipos humanos y técnicos de España (figura V-6). Este dato resulta más revelador si se compara con el dinero que ha recibido Grecia de la Agencia por sus actividades operativas. Por ejemplo, durante lo peor de la *crisis de los refugiados,* las subvenciones a Grecia por sus despliegues en la *JO Poseidon* solo supusieron entre el 23 y el 31% del coste total de la operación, lo que quiere decir que el grueso del dinero invertido se destinó a pagar los despliegues de otros Estados miembros (en esta operación han participado hasta 22 Estados miembros en un solo año, incluida España).

Con la aprobación del nuevo reglamento de 2016, la base jurídica sobre la que hasta entonces se apoyaba esta operación conjunta dejó de ser válida para Frontex. Según la Agencia, «cualquier despliegue de Frontex en Senegal que implique poderes ejecutivos requeriría además que la Unión Europea y Senegal firmen un Acuerdo de Estatuto»[251], razón por la cual, ante la «falta de un marco jurídico para la cooperación con Senegal (acuerdo de trabajo o acuerdo de estatuto), por el momento Frontex tiene posibilidades muy limitadas de proporcionar apoyo operativo a Senegal»[252].

Así las cosas, la posibilidad de desarrollar por sí misma operaciones conjuntas en terceros países, sin apoyarse en las relaciones bilaterales de los Estados miembros, y los importantes desacuerdos con el gobierno español sobre la influencia que quiere tener la Agencia en África, llevaron a la finalización de la *JO Hera*. Sin el apoyo operativo y financiero europeo, ahora España asume todo el peso de la vigilancia fronteriza de la ruta atlántica, manteniendo las

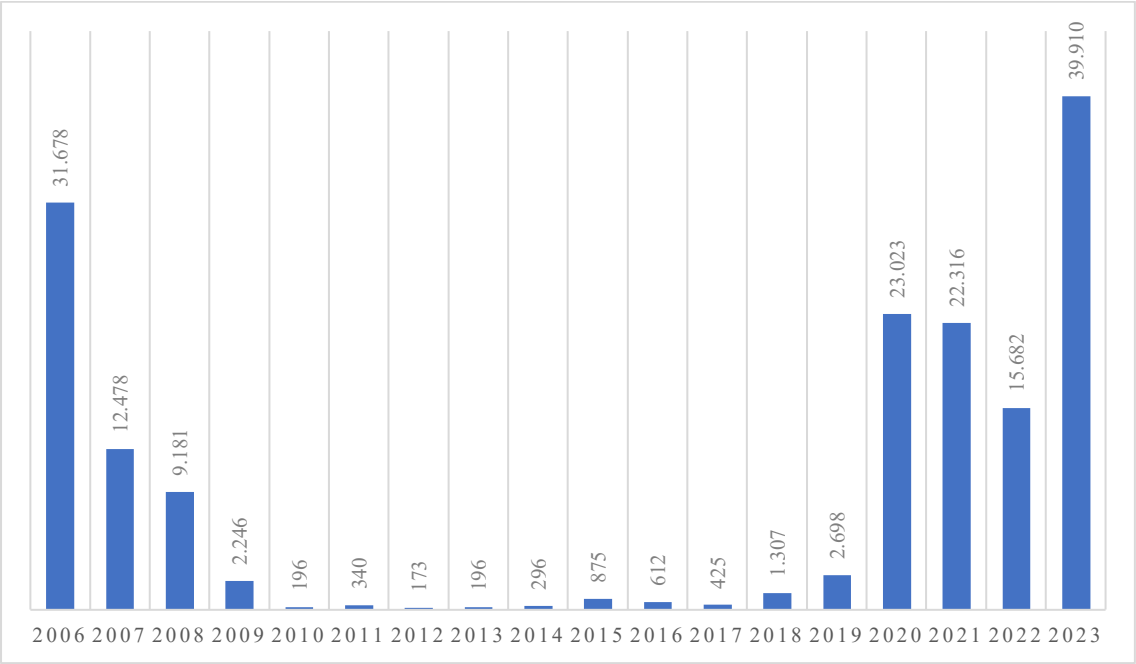
[250] FRONTEX: *Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands*, Press Release, 19 December 2006. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc (consultado el 15 de noviembre de 2023).

[251] [Traducción del original: any Frontex deployments in Senegal that entail executive powers would further require the European Union and Senegal to sign a Status Agreement] PARLAMENTO EUROPEO*: Respuesta de Frontex a las preguntas presentadas para su respuesta escrita en el Parlamento Europeo por el eurodiputado Özlem Demire*. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-002468-ASW-ANN03_EN.pdf (consultado el 1 de diciembre de 2023).

[252] [Traductor del original: in absence of any legal framework for cooperation with Senegal (working arrangement or status agreement), at the moment Frontex has very limited possibilities to provide operational support to Senegal] *Ídem*.

patrullas marítimas, aéreas y terrestres en la costa atlántica africana[253] con medios propios[254], junto con las autoridades locales.

FIGURA V-7: MIGRANTES IRREGULARES LLEGADOS A CANARIAS POR VÍA MARÍTIMA



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por el Ministerio del Interior.

En cuanto a los resultados[255], después de que en 2006 llegaran al archipiélago canario 31.678 migrantes irregulares (figura V-7), las medidas tomadas por España y la puesta en marcha de las primeras ediciones de la *JO Hera* consiguieron reducir a más de la mitad estas llegadas de migrantes en solo un año y mantenerla en mínimos durante casi una década, con años en los que apenas llegaban 173 migrantes irregulares. Incluso en lo peor de la *crisis de los*

[253] "Guardia Civil hizo 850 patrullas en Mauritania de control migratorio en 2021", *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2022. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20220202/8030219/guardia-civil-realizo-850-patrullas-mauritania-inmigracion-2021.html (consultado el 1 de diciembre de 2022); "La patrullera de la Guardia Civil con 168 migrantes pone rumbo a Senegal tras ser rechazados en Mauritania", *Europa Press*, 28 de agosto de 2023. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-interior-confia-resolucion-inminente-patrullera-guardia-civil-mauritania-168-migrantes-20230828142523.html (consultado el 1 de diciembre de 2023).

[254] Para el desarrollo de esta investigación se solicitó al Ministerio del Interior información sobre el coste de los despliegues españoles en África. Desde la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería se denegó este acceso argumentando que la publicación de estos datos «pueden suponer un perjuicio para las relaciones exteriores y la seguridad pública».

[255] Es preciso aclarar que hacer un análisis exhaustivo de los resultados de estas operaciones es una tarea compleja porque Frontex se ha vuelto cada vez más opaca en cuanto a la publicidad de los resultados operacionales. Sus evaluaciones anuales no son públicas y la información que se incluye en los informes de actividad es dispersa y generalizada, sobre todo en los últimos años. Para esta investigación se solicitó acceso a la Agencia a los resultados de las operaciones en España respecto a los migrantes interceptados y rescatados, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y las funciones de guardacostas, pero esta solicitud no fue respondida. Por este motivo, el análisis se hará en base a datos disponibles que se limitan solo a algunos años de estas operaciones.

refugiados de 2015, las llegadas de flujos migratorios se mantuvieron bajo mínimos, siendo la ruta menos utilizada de Europa. ¿Se puede interpretar esto como un éxito de la *JO Hera* y una muestra de su eficacia? Solo en parte.

Como ha reconocido la propia Agencia, la sustancial reducción de los flujos migratorios entre 2006 y 2017 en esta ruta ha tenido como clave la cooperación estrecha que mantiene España con Mauritania y Senegal, más que el despliegue de medios europeos que, como explicamos anteriormente, fue mínima. Según hemos visto, el papel de Frontex en el control de los flujos migratorios en la ruta canaria se ha limitado, en gran medida, a financiar los equipos humanos y técnicos españoles participantes en la *JO Hera* –que en la mayoría de los casos duraba tres meses al año–. En vista de esto, solo se puede atribuir a Frontex la eficacia en la concesión de fondos europeos para apoyar a las autoridades españolas en el mantenimiento de la vigilancia fronteriza en esta ruta por un tiempo determinado.

Con respecto a la lucha contra los delitos transfronterizos, a lo largo de los doce años que duró la operación *Hera*, se detuvieron al menos a medio centenar de traficantes de drogas y se incautaron más de 12.100 kilos de drogas (en su mayor parte hachís, pero también cocaína).

Más allá de la reducción de los flujos migratorios, la verdadera importancia de la *JO Hera* radica en que con ella nacieron las operaciones marítimas de Frontex y marcó el camino para el desarrollo de «un modelo operativo para patrullar las fronteras marítimas de la UE basado en una estrecha cooperación con terceros países y la extraterritorialización de los controles en sus aguas territoriales. Un modelo que la Agencia buscaría replicar en otras regiones de la frontera Euro-Mediterránea»[256]. Así lo reconoce la propia Agencia: «aunque la *Operación Conjunta Poseidón* comenzó casi al mismo tiempo, estas primeras operaciones de *Hera* se convirtieron en la base de todas las operaciones marítimas conjuntas. [...] Todos los problemas planteados durante *Hera* han sido superados: operar en entornos inusuales, formular nuevos procedimientos, acelerar las asociaciones con terceros países, coordinar una miríada de agencias para lograr un objetivo»[257].

[256] [Traducción del original: an operational model for patrolling EU sea borders which was based on close cooperation with third countries and the extra- territorialization of controls in their territorial waters. A model that the agency would seek to replicate in other regions of the Euro-Mediterranean border] CAMPESI: "Frontex and the Production…", *op. cit.,* p. 46.

[257] [Traducción del original: Although Joint Operation Poseidon began around the same time, these first Hera operations became the foundation of all joint sea operations. […] The problems posed during Hera have all been overcome: operating in unusual environments, formulating new procedures, fastering partnerships with Third Countries, coordinating a myriad of agencies to achieve one goal] FRONTEX: B*eyond the Frontiers…, op. cit.*, p. 37.

3.2.1.2 Operación Conjunta Canary Islands

La ruta migratoria hacia Canarias se volvió a reactivar a partir de 2019 y alcanzó en 2020 su máximo en catorce años, con un total de 23.023 migrantes irregulares llegados a las islas. En 2022 las llegadas por la ruta marítima se redujeron en un 31% respecto al año precedente, con 15.460 migrantes[258], pero en 2023 la cifra ha vuelto a repuntar, hasta los 39.910 en todo el año[259], el máximo histórico hasta la fecha. Si bien el aumento de los flujos en esta ruta coincide en el tiempo con la finalización de la *JO Hera*, no se puede concluir que ésta sea la causa del incremento en vista de que la aportación europea de medios y recursos financieros a esta operación era mínima desde hacía años.

En realidad, son varias las causas que se manejan para explicar este repunte inédito de migrantes hacia Canarias[260] en más de una década. Una de ellas es la adaptación de los *modus operandi* de las redes criminales a los controles fronterizos. Según Frontex, las medidas contra la pandemia para restringir el movimiento en los países de origen y tránsito contribuyeron a la creación de una compleja red de rutas dentro y fuera de las rutas ya familiares que se dirigen a Canarias. Más de las tres cuartas partes de los migrantes que llegaron al archipiélago durante estos años partieron de Marruecos, y en mucha menor medida de Senegal y Mauritania[261].

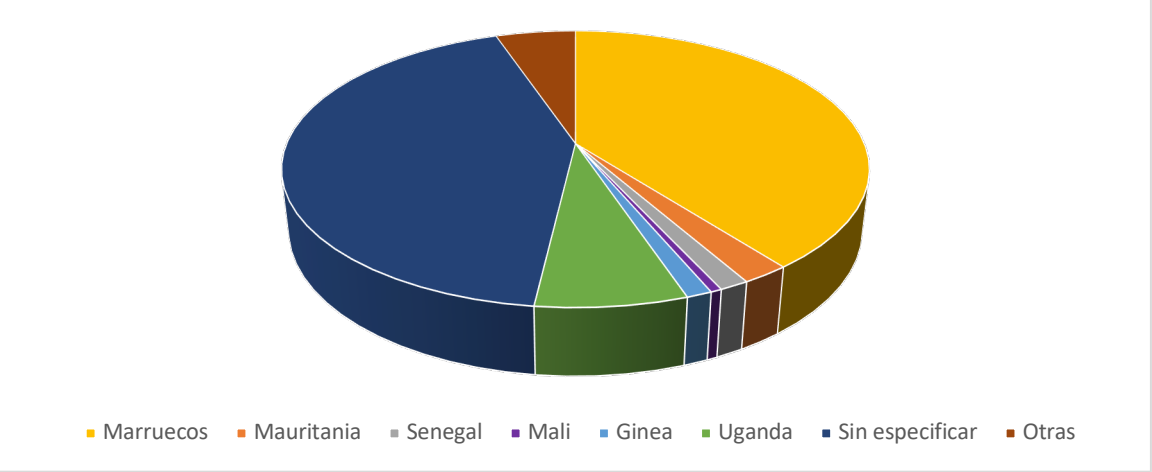
Es por este motivo que las autoridades españolas apuntan a la falta de control por parte de Marruecos de su frontera y la del Sahara Occidental[262] para explicar la reactivación de esta ruta. En realidad, esto último no es algo que haya pasado de un día para otro. Ya en 2012 la propia Frontex advertía que era necesario desarrollar una cooperación más estrecha con Marruecos porque «debe considerarse hoy en día casi como el único punto de partida»[263]. Al respecto, una fuente de las fuerzas de seguridad declaró en el diario *El País* que «mientras que en otros países

---

[258] FRONTEX: *Migratory Routes*. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-african-route/ (consultado el 5 de diciembre de 2023).
[259] FRONTEX: *Record arrivals on Western African route in October*, Press Release, 15 November 2023. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/record-arrivals-on-western-african-route-in-october-uNCHfO (consultado el 5 de diciembre de 2023).
[260] Para un estudio detallado de la migración en las Islas Canarias, consultar, entre otros BURASCHI, D., *et al: Evolución reciente de la inmigración marítima irregular en Canarias*, OBITen Factsheet 8/2020; GODENAU, D.: "Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 12, nº 2, 2014, pp. 123-142.
[261] FRONTEX: *Risk Analysis for 2020*, Warsaw, April 2020, p. 17 y 47.
[262] MARTÍN, M.: "La falta de control de Marruecos dispara la llegada de pateras a Canarias", *El País*, 22 de febrero de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-02-22/la-falta-de-control-de-marruecos-dispara-la-llegada-de-pateras-a-canarias.html?event_log=oklogin (consultado el 4 de diciembre de 2023).
[263] [Traducción del original: is to be considered nowadays just about the only one departing point] FRONTEX: *Evaluation Annual Report JO Hera 2012*, Warsaw, February 2013, p. 5.

la cooperación funciona muy bien y se han cortado las salidas, en Marruecos es muy difícil y no sabemos bien qué está pasando»[264].

FIGURA V-8: PRINCIPALES NACIONALIDADES DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS A LAS ISLAS CANARIAS ENTRE 2019 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por de Frontex

Se estima que las autoridades marroquíes solo consiguen bloquear en torno al 33% de las pateras que salen de su territorio, mientras que Mauritania aborta el 50% de los intentos[265]. Es un dato relevante teniendo en cuenta que Marruecos es el principal punto de salida de los flujos migratorios y que, además, casi el 40% de los migrantes irregulares que llegaron a Canarias desde que se reactivó la ruta son marroquíes (figura V-8).

La reactivación de la ruta de África Occidental propició un nuevo despliegue de Frontex en la zona, pero esta vez con propósitos muy diferentes. La *JO Canary Island* puesta en marcha en noviembre de 2020 y con continuidad en 2021 y 2022, no está centrada en la vigilancia ni inspección fronteriza, sino en la gestión migratoria.

Las principales actividades de esta operación son el registro de migrantes irregulares desembarcados o que están en los centros de atención temporal de extranjeros (CATE)[266] para determinar su nacionalidad, la toma de huellas dactilares y la obtención de información e

[264] MARTÍN: "La falta de control de Marruecos dispara…", *op. cit.*
[265] MARTÍN, M.: "El control policial en África impide la emigración hacia Canarias de 8.000 personas", *El País*, 3 de noviembre de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-11-03/la-vigilancia-en-los-paises-de-origen-impide-la-emigracion-hacia-canarias-de-8000-personas.html#?rel=mas_sumario (consultado el 7 de diciembre de 2023).
[266] Al respecto de los CATE y su papel en el modelo migratorio español es interesante el artículo BARBERO, I.: "Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías", *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, nº 45, 2021, pp. 267-302.

inteligencia a través de entrevistas, con el objetivo de luchar y desarticular las redes de tráfico de personas y el crimen organizado. Los agentes europeos también se encargan de proporcionar información inicial a las personas que necesitan o desean solicitar protección internacional[267].

Aunque está definida como una actividad multipropósito, en la práctica los objetivos y tareas que cumple Frontex en la *JO Canary Islands* son los mismos que se engloban en el concepto operativo de punto crítico (ver Capítulo IV). La única diferencia es el procedimiento de puesta en marcha de esta operación. España no ha declarado un punto crítico en las Islas Canarias, la operación no está organizada por la Comisión y junto con los equipos de Frontex no es obligatorio que se despliegues equipos de EASO y Europol que, sin embargo, pueden contribuir con la operación informando a los miembros de equipo sobre las herramientas y procedimientos de acceso al asilo o bien a través del intercambio de información de inteligencia.

En esta operación se han desplegado 26 especialistas[268] de 19 países Schengen[269] para cooperar con la Policía Nacional (líder de la operación) en la gestión migratoria[270] y para ello, Frontex ha dedicado hasta 2022 más de 8,9 millones de euros. Los especialistas –oficiales de interrogación– realizan entrevistas sistémicas a todos los migrantes irregulares en el momento en el son desembarcados en puerto y tras recibir asistencia sanitaria.

A través de un cuestionario específico para la operación, los agentes de Frontex interrogan a las personas desembarcadas recopilando los datos de identificación (incluida su religión, si tienen el servicio militar y, en algunos casos, el nivel educativo y ocupación). También obtienen

---

[267] FRONTEX: *Specific Activity Plan JO Canary Islands 2021*, Warsaw, May 2021, p. 6.

[268] FRONTEX: *Frontex continues its support for Spain*, Press Release, 29 January 2021. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-continues-its-support-for-spain-nOvbKi (consultado el 4 de diciembre de 2023).

[269] El perfil de los especialistas no ha sido publicado por Frontex aludiendo a que revelar esta información expondría las debilidades y fortalezas de las operaciones y pondrían en riesgo su eficacia. FRONTEX: *Specific Activity Plan JO Canary Islands 2021…, op, cit.*, p. 13.

[270] Según Frontex, uno de los mayores problemas de esta nueva llegada masiva de migrantes irregulares a las Islas Canarias es la falta de capacidad que tiene España para acomodar a los migrantes. Es una preocupación que también puso sobre la mesa el Defensor del Pueblo tras una visita que realizó a las islas para evaluar la situación. Según el informe del Defensor del Pueblo, las principales carencias identificadas son «la falta de instalaciones adecuadas y la inexistencia de protocolos de identificación ágiles y eficaces para la derivación de personas vulnerables. Estas carencias, que son recurrentes cada vez que se produce un incremento de llegadas irregulares vía marítima, restan credibilidad a la Administración y provocan constantes quejas de los distintos actores que intervienen y de las propias personas migrantes». Derivada de esta crisis migratoria, el gobierno de España habilitó, con fondos de la Comisión Europea, seis nuevos emplazamientos de acogida de migrantes en Gran Canaria, Tenerife y Fuerteventura con capacidad para 7.000 personas, que están a cargo de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la ONG ACCEM. FRONTEX: *Specific Activity Plan JO Canary Islands 2021…, op, cit.*, p. 4; DEFENSOR DEL PUEBLO: *La migración en Canarias*, Madrid, 2021, p. 26; MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: *El Plan Canarias del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones culminará la próxima semana con la apertura de todos los recursos de acogida*, Nota de prensa, 26 de febrero de 2021. Disponible en https://www.inclusion.gob.es/w/el-plan-canarias-del-ministerio-de-inclusion-seguridad-social-y-migraciones-culminara-la-proxima-semana-con-la-apertura-de-todos-los-recursos-de-acogida (consultado el 3 de diciembre de 2023); EUROPEAN COMMISSION: *Migration Management in Spain*. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-spain_en (consultado el 3 de diciembre de 2023).

información sobre la travesía (horario, lugar de salida, duración y precio de la travesía, el destino de la embarcación y el motivo del viaje) y si han realizado otro intento previo[271]. Si alguna de las respuestas es inusual, por ejemplo, que la travesía fue gratis, los oficiales de interrogación realizan más preguntas sobre los motivos con la finalidad de dirimir si esta persona es sospechosa o estaría relacionada con la organización y desarrollo del viaje[272].

Los datos de las personas sospechosas se trasladan a la Policía Nacional, que es la encargada de hacer la investigación correspondiente y, de ser el caso, procesarla judicialmente. Al respecto, Bachiller López *et al.* explican que «el papel de los agentes de Frontex se limita a detectar e informar verbalmente, sin entrar en sí y cómo la policía española lleva el caso a una investigación criminal»[273]. Básicamente, se trata, de una operación que busca facilitar los retornos y mejorar la seguridad. En el primer caso, la identificación de los migrantes y su nacionalidad permite activar los acuerdos de readmisión. El problema está, como detectó Frontex hace ya varios años, que conocedores de estos acuerdos de readmisión, muchos migrantes irregulares dicen tener otra nacionalidad para retrasar o impedir las deportaciones[274] y es algo que se está viendo en la actualidad en Canarias, donde casi la mitad de los migrantes irregulares que llegaron al archipiélago entre 2019 y 2022 no han especificado su nacionalidad.

En el segundo caso, los datos recopilados en las entrevistas se utilizan para obtener información sobre las «rutas utilizadas, *modus operandi* de los migrantes irregulares, recogida de datos de los delitos transfronterizos, centrándose en el tráfico de migrantes, la trata de seres humanos, contrabando de drogas, fraude documental, terrorismo, etc.». Sobre esto último, la forma en la que se están realizando entrevistas para obtener esta información y su utilización ha sido cuestionada por su carencia de garantías jurídicas, como la obtención de un

---

[271] DEFENSOR DEL PUEBLO: *Resolución sobre los planes operativos de las actuaciones de Frontex en España.* Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/planes-operativos-de-las-actuaciones-de-frontex-en-espana/ (consultado el 5 de diciembre de 2023).

[272] Según el Código Penal, (artículo 313.1 y 318 bis), cualquier persona que directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la migración clandestina de personas en tránsito o con destino a España o cualquier país de la UE podrá ser acusado y enjuiciado por estos delitos. Al respecto es preciso señalar que mediante la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas (*BOE* nº 278 de 20.11.2007), España ha extendido su jurisdicción penal para que los tribunales españoles sean competentes en encausar a los traficantes de personas y migrantes arrestados tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Al respecto de esto, consultar GARCÍA ANDRADE: "Extraterritorial Strategies…", *op. cit*., pp. 335-342.

[273] [Traducción del original: Frontex officers' role is limited to spot and verbally report, without entering into whether and how the case is taken further by the Spanish police as a matter of criminal investigation] BACHILLER LÓPEZ, C., *et al*.: *Questioning the interviewers: Frontex's covert interrogations at the Spanish southern border*, Statewatch, 3 August 2022. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2022/questioning-the-interviewers-frontex-s-covert-interrogations-at-the-spanish-southern-border/ (consultado el 5 de diciembre de 2023).

[274] FRONTEX: *Evaluation Report EPN Programme JO Hera 2013*…, *op. cit*., p. 5.

consentimiento informado y voluntario, la falta de asistencia letrada individualizada antes de la entrevista y la confidencialidad de las mismas[275].

Pese a este despliegue de Frontex, la llegada masiva de migrantes irregulares a las Islas Canarias no ha cesado[276]. Por ahora, cualquier otra actividad operativa de Frontex en esta ruta está descartada, pese a las negociaciones[277], por las mismas razones que llevaron a la finalización de la *JO Hera.*

3.2.1.3 Operación Conjunta Indalo

La *JO Indalo* es una operación de vigilancia marítima en el Mediterráneo Occidental dirigida por la Guardia Civil. Es la única de este tipo activa en este momento en la frontera exterior de la UE en España, que durante todo el año[278] realiza labores de detección e interceptación de migrantes irregulares, operaciones SAR, así como la lucha contra el contrabando con origen en Marruecos y Argelia y destino a la península y Baleares. La zona de operaciones se divide en seis tramos: Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Murcia y Alicante[279].

Las patrullas que realizan buques oceánicos y aviones de vigilancia solo se realizan en aguas territoriales españolas y en aguas internacionales –desde el lado del Océano Atlántico del Estrecho de Gibraltar hasta la zona de Levante, entendemos que, sin entrar en aguas de jurisdicción británica, cubriendo el mar de Alborán–, por lo que es una operación que no cuenta con la participación directa de terceros países. De hecho, la falta de cooperación de algunos Estados como Argelia se ha revelado como uno de los principales obstáculos que ha afrontado esta actividad operativa[280]. Ahora bien, aunque fuera de la *JO Indalo*, hay que tener en cuenta que tanto España como Marruecos mantienen su cooperación bilateral y realizan patrullas

[275] DEFENSOR DEL PUEBLO: *Resolución sobre los planes operativos…, op. cit.*; BACHILLER LÓPEZ, *et al.*: *Questioning the interviewers…, op. cit.*
[276] Ver MARTÍN, M.: "Canarias, un año después", *El País*, 3 de diciembre de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-12-03/canarias-la-crisis-migratoria-un-ano-despues.html#?rel=mas (consultado el 5 de diciembre de 2023).
[277] MARTÍN, M.: "España y Frontex negocian una operación para cerrar la ruta migratoria canaria", *El País*, 7 de noviembre de 2020. Disponible en https://elpais.com/espana/2020-11-06/espana-y-frontex-negocian-una-operacion-para-cerrar-la-ruta-migratoria-canaria.html (consultado el 5 de diciembre de 2023).
[278] La duración de la *JO Indalo* ha variado a lo largo de los años. Cuando se puso en marcha, esta actividad operativa duraba unos tres meses y paulatinamente se ha alargado la operación hasta desplegarse durante todo el año.
[279] FRONTEX: *Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex 2019*, Warsaw, August 2020, p. 9.
[280] FRONTEX: *Informe General de 2009*, Varsovia, Junio 2010, p. 46.

mixtas en la zona del Estrecho, desde Algeciras hasta Almería, para controlar la inmigración irregular[281].

El peso que tienen Frontex y el resto de los Estados miembros en apoyar a España en esta operación conjunta es mayor que en *Hera* en cuanto a la puesta a disposición de recursos humanos, técnicos y financieros. Es un apoyo que ha ido creciendo a lo largo de los años, hasta alcanzar los 231 efectivos desplegados en 2021[282], una decena de ellos del propio personal estatutario de Frontex, pero que aún está lejos de los despliegues realizados en Grecia.

Esta operación conjunta fue la primera que desplegó personal del cuerpo permanente en las fronteras españolas. Desde la Agencia aseguran que por primera vez en 2021 los recursos humanos desplegados por Frontex en *Indalo* superaron en días hábiles a los realizados por los Estados miembros y que con los despliegues de las categorías 1 y 2 del cuerpo permanente, las necesidades operativas de los recursos humanos quedaron cubiertas en gran medida para los despliegues a largo plazo, mientras que en los aumentos estacionales de actividad fueron cubiertos por el personal de la categoría 3[283].

Por otro lado, la cantidad de Estados miembros que a lo largo de los años han brindado apoyo a esta operación también es mayor que en *Hera*, aunque la participación con equipos técnicos (aeronaves y embarcaciones) se ha limitado, alternativamente, a Italia, Portugal, Países Bajos, Francia, Islandia y Letonia, según se puede deducir del importe recibido por participar en esta actividad conjunta[284]. El resto de los Estados miembros participantes y Frontex despliegan oficiales de interrogación para realizar las entrevistas[285] a los migrantes cuando son desembarcados en los puertos de Almería, Motril, Málaga, Algeciras, Cartagena y Alicante[286].

Más del 34% de los 148 millones de euros invertidos en esta actividad operativa ha servido para cubrir los medios españoles. En algunas ediciones, cuatro de los siete buques oceánicos

---

[281] ROCHA, C.: "Marruecos y España comparten 280 patrullas antiinmigración en un lustro", *Diario de Sevilla*, 27 de abril de 2020. Disponible en https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Marruecos-Espana-comparten-patrullas-antiinmigracion_0_1459054383.html (consultado el 6 de diciembre de 2023).

[282] FRONTEX: *Frontex continues its support for Spain..., op. cit.*

[283] FRONTEX: *Frontex Evaluation Report JO Indalo 2021*, Warsaw, 2022, p. 10.

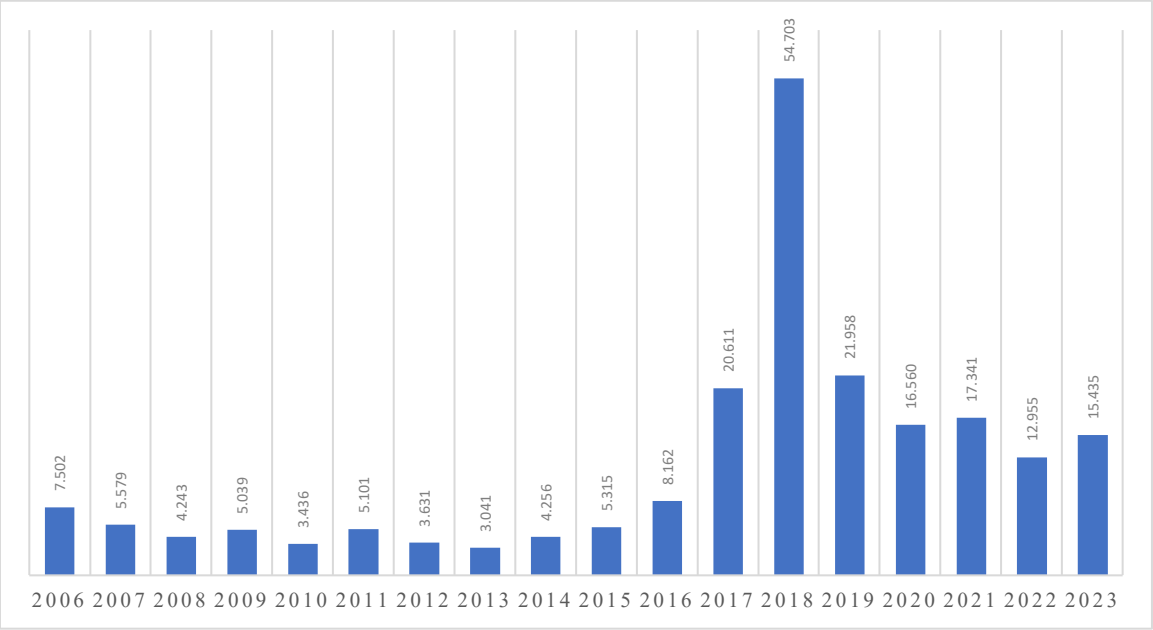
[284] La falta de información pública al respecto de las operaciones conjuntas limita la obtención y exposición de datos precisos anuales al respecto de los equipos humanos y técnicos (y de los Estados miembros a los que pertenecen) desplegados en las operaciones. Si bien Frontex desde el 2022 publica algunos planes e informes de evaluación de las actividades operativas, la información se limita a los últimos años (desde 2020) y, además, buena parte del contenido está clasificado. Con el objetivo de analizar la evolución de la participación en estas actividades en España, se solicitaron datos precisos directamente a la Agencia, sin obtener una respuesta concreta.

[285] FRONTEX: *Frontex Evaluation Report JO Indalo 2021…*, *op. cit*., p. 10.

[286] BACHILLER LÓPEZ, *et al*.: *Questioning the interviewers…, op. cit.*

que han realizado las patrullas son españoles[287] y, además, la operación *Indalo* cuenta con el apoyo de las comandancias de la Guardia Civil afectadas, del SIVE y de las Fuerzas Armadas (desde 2019)[288].

FIGURA V-9: NÚMERO DE MIGRANTES IRREGULARES LLEGADOS A LA PENÍNSULA Y BALEARES POR VÍA MARÍTIMA



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por el Ministerio del Interior

Tras ser controlada la ruta del Atlántico, la del Mediterráneo Occidental fue por diez años la que más soportó la llegada de flujos migratorios hacia España. Entre 2009 y 2019 nunca registró los drásticos descensos de migrantes que sí hubo en la ruta canaria y la afluencia de migrantes irregulares por mar se mantuvo entre 3.000 y 5.000 personas al año aproximadamente (figura V-9). Sin embargo, en 2017 los flujos migratorios empezaron a subir drásticamente hasta superar los 54.000 en 2018, convirtiéndose en la tercera ruta migratoria hacia Europa más utilizada, incluso con la presencia de Frontex en la zona.

Este incremento sustancial de los flujos migratorios irregulares en el Mediterráneo Occidental se explica por el control de la ruta del Mediterráneo Central. El aumento de las

[287] MARTÍNEZ, J.: "La Guardia Civil comienza en Málaga a combatir la inmigración irregular", *El Mundo*, 1 de junio de 2015. Disponible en https://www.elmundo.es/andalucia/2015/06/01/556c8abf46163f5e298b4599.html (consultado el 5 de diciembre de 2023).

[288] MINISTERIO DE DEFENSA: *Las Fuerzas Armadas apoyarán a la Guardia Civil en la Operación 'Indalo'*, Nota de prensa, 11 de junio de 2020. Disponible en https://emad.defensa.gob.es/prensa/noticias/2020/06/listado/200611-firma-protocolo-Indalo.html (consultado el 5 de diciembre de 2023).

patrullas de los guardacostas de Libia en el llamado *Corredor libio* hasta Italia, y el cambio del Estado italiano respecto a su política de búsqueda y salvamento, convirtieron los cruces marítimos hasta el país transalpino difíciles y muy caros. Esto propició que los flujos migratorios del África Subsahariana buscaran nuevas rutas y se desplazaron hasta Marruecos y Argelia, que se han convertido en los principales puntos de salida para alcanzar España[289].

Una subida tan drástica de la presión migratoria en esta ruta pese al despliegue de Frontex hace dudar de la eficacia de la operación *Indalo* que, como ya vimos, es la que más recursos económicos, equipos humanos y técnicos ha aportado Frontex en España. Hay que añadir que hubo años en los que los medios cofinanciados por Frontex solo estuvieron involucrados en el ocho por ciento de los incidentes relacionados con la detección de cruces fronterizos irregulares y en menos de nueve por ciento de las operaciones SAR[290].

«Todos los activos participantes estaban disponibles para apoyar cualquier incidente de SAR en la zona a petición del Centro de Coordinación de Rescate Marítimo responsable, pero rara vez se les pidió que intervinieran realmente. En la mayoría de los incidentes SAR, el ICC solicitó a los activos de Frontex que observaran la evolución de la SAR hasta que los activos de SASEMAR llegaron a la escena y rescataron al migrante»[291], explican desde Frontex. Es una rutina de trabajo similar a la comprobada por Bachiller López[292] en su trabajo de campo en las operaciones marítimas en Grecia.

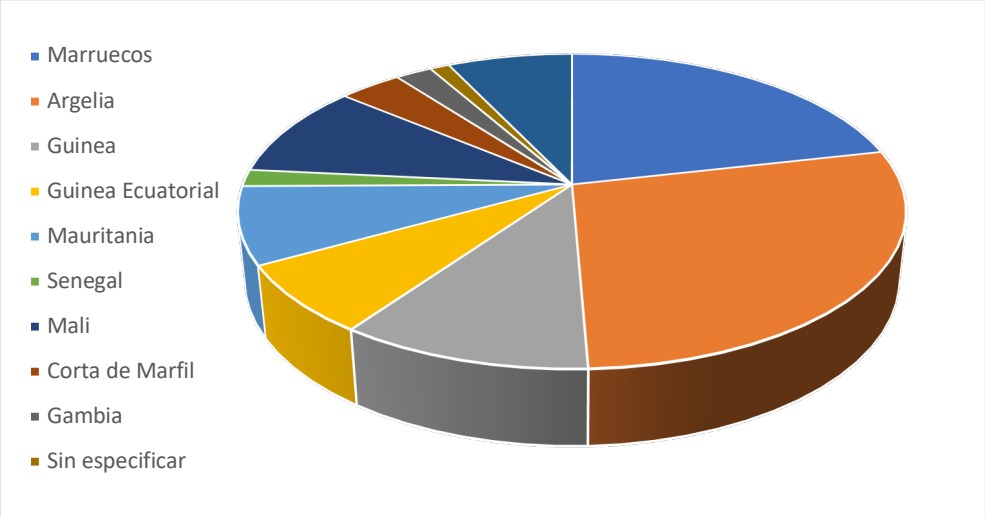
Ante esta situación, desde España algunas voces políticas han puesto de relieve la «inoperancia de Indalo» que «es más una herramienta que sirve como simple justificante, tanto para el propio Gobierno español como para las instituciones europeas, que como una verdadera solución al problema de invasión migratoria que está padeciendo España»[293]. El propio ministro del Interior ha reconocido que a pesar del aumento de la presión migratoria que ya se registraba en 2017 en la ruta del Mediterráneo Occidental «hasta hace poco la atención prestada por las instituciones de la Unión Europea sobre esta zona ha sido baja y tímida»[294].

---

[289] FRONTEX: *Risk Analysis for 2020…, op. cit*., p. 51.
[290] FRONTEX: *Frontex Evaluation Report JO Indalo 2021…, op. cit*., pp. 11 y 13.
[291] [Traducción del original: All the participating assets were available to support any SAR incident in the area upon request of responsible Maritime Rescue Coordination Centre, but they were rarely requested to actually intervene. In most of the SAR events, Frontex assets were requested by the ICC to observe the evolution of the SAR until SASEMAR assets arrived on scene and rescued the migrant] *Ibídem*, p. 11.
[292] BACHILLER LÓPEZ, C.: "Border policing at sea: Tactics, routines, and the law in a Frontex patrol boat", *The British Journal of Criminology*, vol. 63, nº 1, 2022, pp. 1-17.
[293] Proposición no de Ley relativa a la prevención de la infiltración yihadista a través de los flujos de inmigración ilegal. Presentada por el Grupo Parlamentario VOX (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, núm. 37, de 10.12.2020, p. 9)
[294] GRANDE-MARLASKA, F.: Comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, núm. 577, de 29.08.2018, p.4).

En nuestra opinión, la clara diferencia que explica el éxito de la actuación llevada a cabo en la ruta canarias sobre la del Mediterráneo es la posibilidad de actuar en los puntos de salida, es decir, mediante la estrecha cooperación con los países de tránsito y origen. Así lo ha resaltado ante Frontex el ministro del Interior al asegurar que «la experiencia de España demuestra que la mejor forma de hacer frente a este fenómeno es trabajar con nuestros socios en la prevención en los países de origen y tránsito de los flujos irregulares, sobre la base de una cooperación basada en la confianza mutua y sostenida en el tiempo»[295]. Son las autoridades de terceros países las que controlan sus fronteras e impiden las salidas de estos flujos[296], porque, una vez que salen y son interceptados en alta mar o aguas territoriales españolas, son desembarcados en España y deben esperar a ser retornados. De allí que a esta cooperación operativa se sume la adecuada aplicación de la política de retornos para hacer eficaz la *JO Indalo.*

FIGURA V-10: PRINCIPALES NACIONALIDADES DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL ENTRE 2018 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos ofrecidos por Frontex

En el caso de la ruta del Mediterráneo, la cooperación con terceros países vuelve a revelarse como vital, en especial si se tiene en cuenta que desde 2018 el número de partidas de migrantes

[295] GOBIERNO DE ESPAÑA: *Grande-Marlaska pide a Frontex que impulse la cooperación con los países africanos para prevenir la inmigración irregular,* Nota de prensa, 23 de marzo de 2023. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2023/030323-grande-markaska-frontex-varsovia-polonia.aspx (consultado el 8 de diciembre de 2023).
[296] BUENO, C.: "El retorno de las patrullas marroquíes al Estrecho frena la oleada de pateras", *La Voz de Cádiz*, 14 de agosto de 2014. Disponible en https://www.lavozdigital.es/cadiz/20140814/espana/retorno-patrullas-marroquies-estrecho-20140814.html (consultado el 8 de diciembre de 2023).

irregulares desde el norte de Marruecos se multiplicó por cinco. También subió la presión migratoria en el corredor argelino hasta el punto de que en 2021 el 76% de los migrantes irregulares que fueron interceptados en esta ruta salieron desde este país[297] (figura V-10). En esta cooperación pesa más el papel de España (y los fondos que el gobierno marroquí reciba de la UE) que directamente las operaciones de Frontex en la zona.

Además de tratar de impedir la entrada de migrantes irregulares, esta operación destaca por su importancia estratégica en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Cabe recordar que las rutas marítimas que enlazan el Norte de África con el Sur de Europa son usadas desde hace años por redes criminales para introducir drogas, contrabando y armas en territorio comunitario.

Las autoridades han comprobado que las redes de tráfico de migrantes irregulares utilizan los mismos medios para traficar con cocaína y cannabis desde Marruecos, siendo puntos críticos de trasbordo el oeste y norte de África[298]. Desde hace ya algunos años, los análisis de riesgo de la Agencia han detectado una diversificación en las rutas del tráfico de cocaína que llegan desde las zonas de producción de Sudamérica, con trasbordos en países de África Occidental desde donde la droga se traslada por tierra hasta el Norte de África para intentar introducirla en territorio comunitario[299]. Esto supone que, en el Estrecho de Gibraltar y el resto de la costa mediterránea española, el mayor desafío para el control fronterizo encontrado por la Agencia sea «la lucha contra diferentes tipos de delitos transfronterizos y la expansión de las actividades terroristas en el norte de África»[300].

En este sentido, como operación multipropósito, la *JO Indalo* ha destacado más por su papel en la lucha contra los delitos transfronterizos que en el control migratorio. Entre 2016 y 2021, los equipos técnicos europeos coordinados y financiados por Frontex en esta operación han intervenido en numerosos incidentes relacionados con el tráfico de drogas, saldándose con la incautación de más de 180.300 kilos de estupefacientes, en su mayor parte, hachís procedente de Marruecos[301] y la detección de medio centenar de traficantes. Las entrevistas a los migrantes irregulares en esta operación también han servido para conocer cómo funcionan y se han

---

[297] FRONTEX: *Frontex Evaluation Report JO Indalo 2021…, op. cit*., p.19.
[298] FRONTEX: *Risk Analysis 2021*, Warsaw, April 2021, p.28.
[299] FRONTEX: *Risk Analysis for 2018*, Warsaw, February 2018, p. 32.
[300] [Traducción del original: combatting different types of cross-border crime and the expansion of terrorist activities in Northern Africa] FRONTEX: *Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain*, 3 August 2017. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/focus-on-western-mediterreanean-route-frontex-in-spain-isGpCE (consultado el 6 de diciembre de 2023).
[301] FRONTEX: *Risk Analysis for 2018…, op. cit.,* p. 32; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*, Warsaw, May 2020, p. 17; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*, Warsaw, May 2021, p. 14; FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*, Warsaw, June 2022, p. 18; FRONTEX: *Informe anual de actividades 2017*; mayo 2018, p. 18.

adaptado a los controles las redes de tráfico de personas en esta ruta, dirigidas y gestionadas sobre todo por marroquíes, que solo en 2018, con la explosión migratoria, se estima que ganaron unos 105 millones de euros[302].

3.2.1.4 Operación Conjunta Minerva

Por último, la *JO Minerva* completa la cobertura de la ruta migratoria del Estrecho. Esta operación se lleva a cabo durante dos meses en verano para apoyar a las autoridades españolas durante la fase de retorno de la *Operación Paso del Estrecho* (OPE) que se desarrolla desde 1987 y en la que España despliega casi 20.000 agentes policiales entre junio y septiembre[303] de cada año.

La zona operativa de la *JO Minerva* son los puertos de Algeciras, Tarifa y Ceuta (tres de los ocho puertos afectados por la OPE), por donde pasa más del 70% de los tres millones de pasajeros regulares que cada año vuelven a sus lugares de residencia desde Marruecos y Argelia. Se trata de una operación de inspección fronteriza dirigida por la Policía Nacional que tiene como objetivo controlar a todas las personas y sus vehículos que pasan por los puertos fronterizos y sus medios de transporte, para detectar migrantes irregulares, contrabando, sospechosos de terrorismo y cualquier otro tipo de delito transfronterizo.

Para cumplir con este objetivo, Frontex despliega en estos puertos agentes fronterizos de primera línea que se encargan de inspeccionar vehículos, personas y pasaportes; expertos en vehículos robados y documentos falsos y equipos caninos especializados en la búsqueda de personas y droga que puedan estar escondidas en camiones o vehículos[304]. La *JO Minerva* es especialmente intensa en el puerto de Ceuta, donde las inspecciones son exhaustivas dado que es el puerto de partida desde África hacia la península. Por ello, buena parte del centenar de especialistas europeos (de la categoría 3 del cuerpo permanente) que participan están destinados a esta zona operativa, una treintena en los últimos años procedente de once países[305].

---

[302] FRONTEX: *Risk Analysis for 2020…*, *op. cit*., p. 51.
[303] GOBIERNO DE ESPAÑA: *Interior despliega más de 19.000 agentes para la Operación Paso del Estrecho 2023,* Nota de prensa, 14 de junio de 2023. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/140623-operacion-paso-estrecho-2023.aspx (consultado el 6 de diciembre de 2023).
[304] FRONTEX: *Frontex Operation Minerva* [Video], Youtube, 23 de septiembre de 2019. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=wcpPcAWKKtk (consultado el 6 de diciembre de 2023).
[305] FAROTV CEUTA: *Operación Minerva 2022: alerta ante la apertura del Tarajal* [Vídeo], Youtube, 17 de junio de 2022. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=DN8seY-W37E (consultado el 6 de diciembre de 2023).

En Ceuta los controles en la operación se realizan en tres niveles. El primero es en el perímetro del puerto a cargo de la Policía Nacional y la Policía Portuaria que tiene un objetivo disuasorio. El segundo es la zona de embarque de pasajeros a pie, donde se hace el control documental (Policía Nacional y agentes de Frontex) y de aduanas (Guardia Civil) antes de embarcar a los ferris, donde se hace de nuevo el control documental e inspección de vehículos con los equipos caninos[306].

El hecho de desplegarse en un área muy controlada como son los puertos de Algeciras, Tarifa y Ceuta, y en un momento de fuerte afluencia de viajeros, hace que la *JO Minerva* sea para Frontex «la operación en relación coste-eficacia que más resultados da dentro de la Unión Europea de todas las que se realizan», en palabras de Ricardo Ochoa, coordinador general de la operación en 2021[307]. Si bien son más de dos mil los migrantes que fueron interceptados cuando trataban de acceder a la península de distintas formas[308], en este caso son más relevantes los resultados relacionados con la comisión de delitos que rodean la migración irregular como la falsificación de documentos (más de medio millar casos); y el tráfico de migrantes, con más de un centenar de detenidos.

Otros datos relevantes son la detección de vehículos robados (unos 90) y también el tráfico de drogas. Con respecto a esto último, al tratarse de puestos fronterizos con una elevada seguridad, la cantidad de drogas incautadas solía ser pequeñas[309] –en comparación con otras operaciones como *Indalo*–, aunque desde 2019 esta tendencia ha empezado a cambiar, con dos grandes incautaciones de más de cinco toneladas de hachís[310], Sin embargo, lo que realmente

---

[306] RTVCE: *Operación Minerva 2021 liderada por la Policía Nacional coordinada por la Agencia Frontex* [Video], Youtube, 8 de julio de 2021. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ddgcnWmwtlY (consultado el 6 de diciembre de 2023).
[307] FERNÁNDEZ, S.: "Operación Minerva: policías de 19 países de la UE blindan el Estrecho de Gibraltar", *La Voz de Cádiz*, 29 de agosto de 2021. Disponible en https://www.lavozdigital.es/cadiz/campo-gibraltar/lvdi-operacion-minerva-policias-19-paises-blindan-estrecho-gibraltar-202108291215_noticia.html (consultado el 6 de diciembre 2023).
[308] POLICÍA NACIONAL: *Rescatados en el Puerto de Ceuta cinco migrantes que intentaban acceder a la península ocultos en camiones*, Nota de prensa, 19 de julio de 2021. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=9321 (consultado el 8 de diciembre de 2023); POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional rescata a una inmigrante oculta en el maletero de un turismo tras varias horas soportando altas temperaturas*, Nota de prensa, 26 de agosto de 2016. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5225 (consultado el 8 de diciembre de 2023); POLICÍA NACIONAL: *Agentes de la Policía Nacional localizan a un menor que pretendía entrar en la Península oculto en los bajos de un camión*, Nota de prensa, 3 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5655 (consultado el 8 de diciembre de 2023).
[309] POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a un hombre que trató de introducir en la Península hachís oculto en la silla de ruedas de su pareja*, Nota de prensa, 17 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5673 (consultado el 8 de diciembre de 2023); POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a un hombre que trató de introducir en la Península hachís oculto en la suela de sus zapatos*, Nota de prensa, 31 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5690 (consultado el 8 de diciembre de 2023); POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene en el Puerto de Algeciras a cinco 'boleros' que llevaban cerca de siete kilos de hachís en el interior de su cuerpo*, Nota de prensa, 10 de agosto de 2016. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5201 (consultado el 8 de diciembre de 2023).
[310] POLICÍA NACIONAL: *Una patrulla de Guías Caninos desplegada en la operación MINERVA'19 descubre 900 kilos de hachís en el interior de una furgoneta*, Nota de prensa, 30 de agosto de 2019, Disponible en

distingue a esta actividad operativa de las otras desarrolladas en España en su impacto en la lucha contra el terrorismo. Según el coordinador de la operación, «hemos detectado muchos señalamientos de personas que pueden estar vinculadas a organizaciones terroristas. Eso es muy importante, tanto a nivel operativo como de estrategia e inteligencia. La parte de Inteligencia dentro de Minerva es fundamental, no sólo en terrorismo sino para conocer cómo trabajan las redes de inmigración. Eso nos da una visión de cómo van operando y nos ayuda muchos en las investigaciones»[311]. Solo en tres años de la operación se han detectado más de 320 personas sospechosas de estos delitos[312].

3.2.2 El mandato ampliado de Frontex: de la cooperación a la desconfianza

Al igual que sucede con la cooperación con los Estados africanos, las relaciones que las autoridades nacionales españolas mantienen con Frontex y con los equipos de los Estados miembros desplegado es fundamental para el éxito de las operaciones y para la construcción de la política fronteriza supranacional europea. En los años que la Agencia ha desplegado equipos europeos en las fronteras exteriores de España para reforzar a las autoridades nacionales, estos han sido bien recibidos y se han creado sinergias e intercambios de experiencias profesionales interesantes.

Al respecto, el coordinador general de la *JO Minerva* explica: «El ambiente de trabajo es muy muy bueno y el intercambio de experiencias resulta muy enriquecedor para todos, también para nosotros como Cuerpo. Ellos se llevan también una visión de cómo funciona uno de los puertos más grandes de Europa, el de Algeciras, del volumen de trabajo y de la responsabilidad que supone estar aquí»[313]. Es una visión que comparten algunos agentes europeos desplegados en Ceuta: «somos personas de toda Europa y podemos compartir la experiencia de nuestros países y unirlas todas»[314]. Entendemos así que estas sinergias generadas por los *transactores* de la seguridad interior durante las operaciones conjuntas promueven el avance en el *continumm*

---

https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=3946 (consultado el 8 de agosto de 2023); POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a una persona e incauta 4596 kilos de hachís en el puerto de Algeciras*, Nota de prensa, 12 de agosto de 2020. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=7544 (consultado el 8 de diciembre de 2023).

[311] FERNÁNDEZ: "Operación Minerva…", *op. cit*.

[312] FRONTEX: *Operation Minerva: Frontex and Spain Team Up to Fight Crime*, Press Release, 23 September 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/operation-minerva-frontex-and-spain-team-up-to-fight-crime/ (consultado el 8 de diciembre de 2023); FRONTEX: *Evaluation Report Join Operation Minerva 2017*, Warsaw, October 2017, p. 7; FRONTEX: *Evaluation Report JO Minerva 2021*, Warsaw, 2021, p. 7

[313] FERNÁNDEZ: "Operación Minerva…", *op. cit*.

[314] FRONTEX: *Frontex Operation Minerva* [Video]…, *op. cit.*

hacia la supranacionalización de las políticas fronterizas de la que se benefician, tal y como sostiene el marco teórico de esta investigación.

Este buen ambiente de trabajo ha funcionado mientras la Agencia ha cumplido un papel complementario pese a que, como indicó el ministerio de Interior, este apoyo complementario ha sido escaso y tímido. Sin embargo, el nuevo mandato ampliado y el creciente poder y autonomía que desde 2019 empieza a tener la Agencia en la gestión de las fronteras exteriores ha traspasado esa línea roja marcada por España en cuanto al papel que debe jugar el organismo europeo en sus fronteras. La propuesta de dotar a Frontex de su propio cuerpo permanente con poderes ejecutivos nunca convenció al Gobierno español ya que considera que es abrir la puerta para que la Agencia se inmiscuya en la gestión de la frontera con Marruecos[315] que, como vimos anteriormente, es un asunto importante y delicado en las relaciones bilaterales con el país norafricano. A diferencia de la postura del gobierno español, autores como Del Valle Gálvez y Acosta Sánchez[316] aseguran que dar un mayor peso a la UE y a sus agencias en la frontera hispanomarroquí favorecerá a España en vista de que la Unión es un socio prioritario para Marruecos. Al respecto, Del Valle Gálvez afirma:

> Hay indicios de que este objetivo es de interés para España, pues durante la crisis de migratoria de Ceuta de mayo de 2021, la UE tuvo una actitud muy firme de apoyo a España, considerando que se trataba de una violación de las fronteras europeas y un chantaje al conjunto de la UE y a uno de sus Estados, exigiendo el respeto de la legalidad internacional y la inmediata restitución de los controles fronterizos. Marruecos intentó ostensiblemente que la UE no se constituyera en parte, reafirmando el carácter bilateral de la crisis con España. La reacción marroquí parece confirmar la necesidad, por tanto, de una estrategia en la que España incardine a la UE más directamente en las cuestiones territoriales bilaterales[317].

Los nuevos poderes de la Agencia que en la actualidad está dirigida por representantes de los Estados miembros del Norte de Europa han transformado las buenas relaciones de cooperación en tensión y desconfianza por parte de las autoridades nacionales españolas. Lo que antes se consideraba como un respaldo, ahora se mira con sospecha, hasta el punto que estas tensiones pusieron en peligro las operaciones de Frontex en España[318].

---

[315] SANHERMELANO, J.: "La UE aprueba un refuerzo de Frontex que no convence a España e Italia", *El Español*, 18 de abril de 2019. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20190418/ue-refuerzo-frontex-no-convence-espana-italia/391711951_0.html (consultado el 8 de diciembre de 2023).

[316] ACOSTA SÁNCHEZ: "Ceuta y Melilla en las…", *op. cit*., p. 9.

[317] DEL VALLE GÁLVEZ: "Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara Occidental…", *op. cit*., p. 17.

[318] MARTÍN, M.: "Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular", *El País*, 1 de febrero de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-02-01/frontex-y-espana-se-enfrentan-por-las-operaciones-contra-la-inmigracion-irregular.html?outputType=amp (consultado el 8 de diciembre de 2023)

Estas tiranteces se empezaron a notar en el año 2019, cuando aún no se había aprobado el nuevo mandato. El comandante Barroso Núñez en la visita de campo realizada al CCRC para esta investigación ya auguraba la situación actual de las relaciones entre la Agencia y las autoridades españolas: «A raíz de la crisis de los refugiados le han dado –a Frontex– mucho dinero y poder, y se quieren meter en muchas cosas. Eso va a dar problemas en muchos países, a lo mejor en Grecia no, pero sí en España donde las competencias de fronteras están bien desarrolladas, llevamos un montón de años trabajando y además hemos enseñado a Frontex»[319].

Este pronóstico empezó a cumplirse poco después, a principios de 2021. Uno de los principales puntos de tensión son las relaciones y la influencia en África, uno de los pilares de la gestión fronteriza española en cuya construcción las autoridades nacionales llevan trabajando casi dos décadas. Según el comandante de la Guardia Civil, «Frontex está intentando forzar o aprovechar el trabajo que se ha hecho antes. En la Guardia Civil no llevamos desde 2006 pagando todo el año medios y enlaces en África para que llegue Frontex, que solo despliega dos medios por tres meses en la operación *Hera*, y quiera ser el protagonista y mandar. Frontex lo que debe hacer es apoyar las relaciones bilaterales de los Estados miembros y no imponer, primero, porque no sabe y, segundo, porque con los países africanos las relaciones son de confianza»[320]. Es precisamente algo que ya han comprobado desde la Agencia (ver Capítulo IV). Otras fuentes de los cuerpos de seguridad españoles se han expresado en los mismos términos en los medios de comunicación nacionales[321].

La tensa relación entre España y Frontex desde la ampliación del mandato también está relacionada con la pretensión de la Agencia de tener más control sobre la inteligencia[322] y los datos personales en las fronteras españolas, así como con competencias que reclama para realizar investigaciones transfronterizas (algo sobre lo que tiene competencias Europol) o el despliegue en las fronteras del personal estatutario[323], sobre el que se pone en duda su preparación y experiencia práctica. «Tienes que estar sobre el terreno y si no conoces la situación ni cómo funciona, la aplicación será deficiente», afirma el comandante, y concluye: «lo ideal en el caso de Frontex es que funcione como Europol. Apoyar a los países en un

[319] A. Barroso Núñez, comunicación personal…, *op. cit*.
[320] *Ídem*.
[321] MARTÍN: "Frontex y España se enfrentan…", *op. cit*.
[322] BURGOS, R.: "La Guardia Civil de Alicante ordena a sus agentes que no compartan información con Frontex", *El País*, 15 de julio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-07-15/la-guardia-civil-de-alicante-ordena-a-sus-agentes-que-no-compartan-informacion-con-frontex.html (consultado el 8 de diciembre de 2021).
[323] MARTÍN: "Frontex y España se enfrentan…", *op. cit.*

momento determinado facilitando medios, pero sin meterse en medio. A veces Frontex te quiere imponer cómo tiene que ser la operación en vez de asesorar. El imponer no va a funcionar»[324].

*****

Como se ha podido apreciar, la elección de España como caso de estudio para analizar la gestión fronteriza europea y el funcionamiento real de la Guardia Europea Fronteras y Costas en las fronteras exteriores no es baladí. En primer lugar, el caso de Ceuta y Melilla nos permiten entender que la aplicación de la gestión integrada de las fronteras no es algo homogéneo, sino que tiene una geometría variable que se ajusta a la realidad de los Estados miembros. Esta frontera terrestre con el Norte de África es el muro de contención que protege a la Europa Schengen de la migración y de la delincuencia transfronteriza que proviene de una de las principales rutas migratorias de África. Sin embargo, la responsabilidad de su gestión pese a ser la frontera exterior de la UE con Marruecos, no es compartida, sino exclusiva de España, que ha configurado un régimen fronterizo especial para garantizar la supervivencia económica de ambas ciudades autónomas y la estabilidad de las relaciones bilaterales con el Estado marroquí.

En segundo lugar, España es un ejemplo de los desafíos que causa la falta de delimitación de las fronteras marítimas exteriores que afectan prácticamente a todos los Estados miembros meridionales. Por su posición geoestratégica, España está especialmente expuesta al aumento de los flujos migratorios desde África en los próximos años y también a las actividades delictivas internacionales, especialmente el narcotráfico y el terrorismo, por lo que una indefinición formal de las fronteras españolas se traduce en vulnerabilidad ante escenarios conflictivos. Como explica Orihuela Calatayud, «si prevención, reacción y cooperación son piezas esenciales de una política de seguridad, la existencia de delimitaciones pendientes no es el mejor escenario para garantizar su éxito. La capacidad de prevención y de reacción contra los desafíos y amenazas […] disminuye cuando la falta de claridad en los límites espaciales o en el reparto de competencias se une a ellos»[325].

Esto se constata día a día sobre el terreno. Por un lado, «la indefinición de los límites aumenta el riesgo de que el espacio marítimo sea utilizado para la comisión de delitos que

USC

[324] A. Barroso Núñez, comunicación personal…, *op. cit*.
[325] ORIHUELA CALATAYUD: "Delimitaciones pendientes…", *op. cit*., p. 90.

amenazan la seguridad de los ribereños»[326]. Por ejemplo, en la Bahía de Algeciras los contrabandistas que son perseguidos por la Guardia Civil escapan al entrar en las aguas que son jurisdicción británica[327] o bien, la presencia de buques españoles que controlan o persiguen contrabandistas en estas aguas provocan protestas e incidentes diplomáticos entre Reino Unido y España[328]. Por otro lado, «la indefinición y contestación de las fronteras españolas ha sido y es un recurso utilizado en ocasiones por los Estados vecinos para presionar sobre cuestiones políticas de interés nacional»[329], como en el caso de Marruecos y la utilización de la migración para hacer mella en la postura española sobre el Sahara Occidental.

Para hacer frente a estas vulnerabilidades, España ha construido un modelo de gestión fronteriza basado en varios niveles de disuasión. Esta estrategia disuasoria está cimentada en el uso de la tecnología para blindar las fronteras, en la estrecha cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios y en la creación de estructuras organizativas de cooperación para hacer más eficaz el trabajo de las múltiples autoridades que tienen competencias en los controles fronterizos.

Este modelo de gestión de fronteras español, a diferencia de lo que pueda pensarse, no ha sido resultado de la implantación del modelo de gestión supranacional que empezó a construirse a principios de la década del 2000, sino al revés. La configuración de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE ha estado influida por los intereses nacionales españoles y ha tenido en España su espejo y laboratorio. Muestra de ello son las operaciones marítimas, Eurosur, las redes de oficiales de enlace en terceros países, la estrategia de cooperación exterior de Frontex o el propio sistema de coordinación que se ha implantado en otros Estados miembros. Por su parte, España ha usado a su favor y como argumento la necesidad de cumplir con los compromisos comunitarios de control fronterizo para construir los pilares de su modelo de gestión y, lo que es más importante, obtener financiación.

Todo lo expuesto anteriormente tiene una clara incidencia en el rol que juega Frontex como agente supranacionalizador en el control de las fronteras exteriores de la UE en España. A diferencia de otros Estados miembros, los despliegues realizados por Frontex en España se han limitado a las fronteras marítimas y han tenido como base sistemas de trabajo que ya llevaban tiempo en marcha y bajo estructuras de coordinación y cooperación que ya existían. Por este

[326] *Ídem*.
[327] GUTIÉRREZ CASTILLO: *Delimitación de las aguas marinas españolas…*, *op. cit.,* p. 10.
[328] DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Gibraltar, ¿costa española?...", *op. cit*., p. 25.
[329] GUTIÉRREZ CASTILLO: "La gobernanza de los espacios marítimos españoles…", *op. cit*., p. 133.

motivo, el papel de la Agencia, más que protagónico, como en otros Estados miembros (Grecia, por ejemplo), ha sido secundario y complementario a las iniciativas nacionales[330]. Como vimos, el éxito que supuso la *JO Hera* se debió, más que al apoyo y la coordinación de la Agencia, a la cooperación bilateral de España con Senegal y Mauritania, y así lo ha reconocido Frontex[331]. Y es precisamente este factor de la cooperación estrecha con terceros países lo que explica los tímidos resultados de la *JO Indalo*, pese a ser la actividad operativa en España a la que más dinero y recursos ha dedicado la Agencia.

¿Podemos entonces considerar a Frontex un actor determinante para la eficacia de la gestión fronteriza española? No, en vista del análisis que se ha hecho en este capítulo. La Agencia, para España, representa una forma complementaria de financiación para sufragar los costos de las patrullas de sus fronteras exteriores y las capacidades de terceros países. En realidad, el factor determinante y el mayor desafío para la gestión fronteriza y migratoria española son Marruecos, Argelia y el resto de los estados de la costa occidental africana. Así lo demuestra la evolución de las rutas migratorias, no solo en España, sino en el resto del sur de Europa.

Esta irrelevancia práctica que tiene Frontex para la supranacionalización del modelo de fronteras español choca frontalmente con el mandato extendido que desde 2019 tiene la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Los nuevos poderes e influencia que quiere tener la Agencia cruzan las líneas rojas defendidas por España sobre el papel que este organismo debe jugar. Es algo lógico.

España ha invertido millonarios recursos públicos en proteger sus fronteras con tecnología, capacitación, estructuras de coordinación y una amplia estrategia de cooperación con terceros países. Asimismo, el peso operativo que ha tenido en el control de sus fronteras exteriores ha sido, posiblemente, el mayor entre los Estados miembros del sur de Europa. Por lo tanto, no está dispuesta a ser desplazada ni a ceder más soberanía e influencia –en África– de la necesaria para sus intereses frente a una Agencia con un creciente poder y autonomía.

Asimismo, en el marco del proceso de supranacionalización de la gestión fronteriza, España es un ejemplo de la relevancia que dentro de la fase actual de gobernanza tienen los Estados miembros. En una dinámica de institucionalización que consideramos es irreversible, y en el que las instituciones supranacionales adquieren cada vez más influencia en la definición

USC

[330] LÓPEZ-SALA ,*et al.:* "Integrated Border Management…", *op. cit*., p. 97.
[331] FRONTEX: *Informe general 2010*, Varsovia, 2011, p. 38; FRONTEX: *Informe general 2011*, Varsovia, 2012, p. 42.

de las políticas, las competencias exclusivas que mantienen los Estados miembros son el único obstáculo que a día de hoy permite avanzar hacia la plena gobernanza supranacional. Es una situación que vuelve a poner sobre la mesa el argumento principal que ha surgido a lo largo de esta investigación: la tensión constante entre los extremos del *continumm* (intergubernamentalismo y supranacionalización) que ha envuelto desde el principio todo el proceso de integración de la política fronteriza europea.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CONCLUSIONS

The main purpose of this research has been to broaden the current understanding of the process of supranationalism of border control that has led to the institutional and operational development of the integrated management of the EU's external borders through the European Border and Coast Guard Agency (Frontex); by comparing it with the role played by Member States in the implementation of this common framework. Based on the premises of supranational governance theory and the methodological tools offered by the descriptive case study, we have carried out a multidimensional analysis to understand how and why border management has been the EU policy area that has evolved the most after the implementation of the single currency, and the role that Frontex has played in this process of supranationalism. By carrying out this multidimensional analysis, we have identified several findings at significant points raised in our research hypothesis, which we present below.

With regard to the first research question we raised regarding the interests and instruments that have made it possible to move towards the supranationalism of border management, we have shown that this development has taken place in cross-border relations, the regulatory system and institutional structures. Through the development of these three dimensions, the current European border model has been shaped.

It has become clear that the economic and security interests of transnational actors, both private and governmental, prompted Member States to take the institutional route. Since then, the process of supranationalism of border policy has progressively evolved. The main objective of this development has been to ensure the survival of the Schengen Area – and the internal market – by strengthening control over the EU's external border in the face of critical junctures that have affected the Union's security, such as migration crises in the Mediterranean, terrorism and the rise of cross-border crime.

The need to respond to these interests and critical junctures resulted in the creation of a partial model of supranational governance in this area called *Integrated Management of the EU's external borders*. Since the early 2000s, this common framework has progressively

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

advanced – both conceptually and practically – along a *continuum* towards supranationalism, now reaching the stage that has been defined as *transgovernmental governance.* It is a stage of partial integration of border governance that combines supranational elements in the formulation of policies (rules, institutions and relationships) with other intergovernmental procedures in their implementation, resulting in a peculiar pattern of shared competences at various levels between the Union and the Member States.

This border management model is shaped by a regulatory system and various supranational IT systems – which are its main instruments – put in place to define border control policy and ensure harmonised implementation by national authorities. Within the evolution of the *continuum*, these supranational rules developed from the Union have expanded their scope, largely displacing national legislation, and have become more formal and specific. At present, this regulatory system regulates border surveillance and inspection (including maritime borders), visa policy, asylum and the return of irregular migrants, supported by wide-ranging IT systems. This entire regulatory, technical and administrative system has shaped what we know as the EU's external border, which is the most remarkable aspect of the European model of *sui generis* borders created with the dual objective of guaranteeing the freedom of movement of people and the internal security of the Union.

Unlike the traditional geopolitical conception of the border that establishes sovereignty and identity within a territory, this external border has the sole function of controlling the access of non-EU citizens to the Schengen Area, moving from the traditional control of the border line to the remote control of specific groups of people through technology. This control is carried out by establishing several administrative barriers, moving the first line of the external border outside the EU territory to the migrants' own countries of origin, through the visa policy – consulates – or the new travel authorisation system (ETIAS) for those who are exempt from visas. It is a process known as offshoring or *externalizing* the border.

Under this administrative concept, the external border aims to act as a filter so that only people who do not represent a threat to the internal security or migration policy of the Member States can enter EU territory. At the same time, the legal configuration of the external border also controls the way in which the Member States manage their territorial borders, responding not to national interests, but to those arising from the integration process. In this way, border management becomes a responsibility shared by the Member States and the Union, hence the need to articulate harmonised criteria to carry out this control through a system of standards

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

and technological instruments of supranational scope. The understanding of what the EU's external border really is – not as a border line – and its functional aspect is one of the most important results that this research brings to studies on EU border management.

These instruments, which develop the legal dimension of the external border and integrated management, are complemented by the implementation of a supranational institutional structure with a certain degree of autonomy to ensure and support the Member States in the implementation of this common framework, the European Border and Coast Guard Agency.

It is precisely with respect to this structure that the second research question arises, which seeks to delve into how the institutional model of the Agency, as well as its organizational and capacity development, impacts the results and effectiveness of border policy, in line with the neo-institutionalist postulates assumed by the supranational governance theory. In relation to this issue, the analysis carried out highlights how the option of establishing a decentralised agency and the organisational design of Frontex responds to the need to balance the interests of the plurality of actors involved in border management.

This plural political environment has made the Agency a reflection of the intermediate compromise between the coordination of the Member States and supranational integration through European bodies. In this way, Frontex provides technocratic legitimacy to a scenario in which national interests are protected and, in turn, the general interests of the Union are pursued. This intermediate compromise between intergovernmentalism and supranationalism has been embodied in the institutional design of Frontex, which has been defined as a network model based on subsidiarity.

This institutional model is based on a light coordination structure of national authorities with competence at borders and internal security. Its purpose is to give stability and coherence to existing transnational networks, giving them a dual nature, halfway between the Member States and the European institutions. This intermediate option was and still is the only viable alternative, at least under the current system of competences established in the Treaties.

On the basis of this model, the Community institutions assume a strategic and supervisory role within the organisational structure of the Agency, a role that has been reinforced as progress has been made in integration. However, the Member States and the Council – the intergovernmental side – retain control of the decision-making and operational functioning of Frontex from the Management Board – in which they are represented by the actors interested in the cooperation – as well as the provision of operational resources.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

The main consequence is that, despite progress on the *continuum* towards supranationalism and the marked expansion of Frontex's organisational structure, the institutional model on which the Agency is based has led to a chronic dependency on Member States in operational matters. This situation has undermined Frontex's organisational legitimacy and ability to create an internal institutional logic to ensure the effectiveness of its operation.

In response to these dysfunctions caused by its intergovernmental aspect, the Community institutions have promoted the development of the Agency's capacities to guarantee its autonomy, providing it with more economic, human and technical resources. However, the results of this research show that the solutions proposed at the supranational level are ineffective and incongruent with the objectives they pursue. We came to this conclusion because the quantitative analysis we carry out shows that capacity building is not based on real needs but on exaggerated expectations, hence the low budget execution that the Agency repeats year after year and the chronic inability to fill all available staff positions.

At the same time, Frontex's ability to acquire its own technical equipment is not being used to its full potential. Proof of this is that its strategy has focused on acquiring light equipment that does not cover the main needs of operational activities, leaving the responsibility of providing the most important operational equipment for control and border surveillance (vessels, aircraft and vehicles) to the Member States. Not even the design of the EBCG's standing corps has managed to fix this dysfunction.

There is no doubt that the launch of this *operational arm* has been a turning point in the institutionalisation process, as it is the first supranational uniformed body in the EU to stand out for reinforcing the trend towards greater specialisation and professionalisation. However, it is necessary to clarify the setting up and objectives of this standing corp: only a third of the members of this European border police force – which has been estimated at 10,000 officers – are statutory staff who report solely and exclusively to the Agency. In other words, 70% of the officers in this corps are still guards or specialists recruited by the Member States. Therefore, defying previous conceptions and grandiloquent statements, the analysis carried out shows that, in reality, the design of this European border police force and the strategy of resourcing is incongruent with the claims of operational autonomy.

These are issues that, despite the obvious progress, have a negative impact on the efficiency of the supranational management model and result in an organization that is not very cohesive, incapable of addressing the threats at the external border on its own – irregular migration, the

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

fight against cross-border crime, etc. – as would be the case with a true supranational institution. This translates into the inconsistency of the EU's border policy, in which supranationalism and national sovereignty are in constant conflict, in a delicate balance of powers that can easily be broken, causing a severe institutional crisis.

This brings us to the third research question posed by this thesis: the reasons for the continued extension of Frontex's powers. In this sense, the study carried out allows us to conclude that although this expansion of competences has among its motivations the need to solve the deficiencies identified within the mandate as the Agency has functioned, the main reason that explains this evolution of competences in a poorly cohesive body is the *path dependence* which has created the very institutionalizing dynamics of border management. Specifically, we can affirm that the involvement and investments made by all actors in the institutionalisation of this policy area to guarantee the Schengen Area and internal security have generated this *path dependence,* inducing further steps in this direction in each of the revisions that the mandate has undergone.

The formation of this *path dependence* is the result of various *spillover* effects, both technical and institutional. In the first case, beyond the functional motivation of maintaining the balance of powers and reducing transaction costs, the expansion of tasks within the Agency responds to the need to provide credible solutions to critical junctures that have affected border security and the Schengen Area. We are referring to enlargement to the East, the migration crises that have taken place in the Mediterranean – such as the *cayuco crisis* in the Canary Islands in 2006 or the *refugee crisis* in 2015 – and the security problems that trigger terrorism and the increase in cross-border crime. These are conjunctures that coincide with the interests of the transnational actors related to security.

As Niemann and Speyer explain[1], in each of the crises there have been only two ways to resolve these dysfunctions: greater integration of border management or the erosion of Schengen. The latter has never been an alternative for national and European leaders because of the economic, symbolic and political costs it would entail, so the only possible route has been to advance institutionalisation beyond what the practical results indicate.

The extension of Frontex's powers is also explained by the increasing influence and control exercised by the European institutions (institutional *spillover*) in this area. This work has shown

USC

[1] NIEMANN, A., *et al*.: "A Neofunctionalism Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, Issue 1, 2018, p. 30.

how the Commission has been a main strategic actor in the evolution of Frontex's competences – and of European border policy in general – by actively participating in the technical and legislative developments of control and border surveillance, as well on focus the debate on the need to gain efficiency in the face of national sovereignty. In addition, through the Agency, the Commission has extended its reach in an eminently intergovernmental policy area, by serving on the Management Board with voting rights, nominating candidates for the post of Executive Director, funding the Agency from the Community budget, defining the strategic cycle of border management, proposing amendments and extensions to the mandate or negotiating status agreements with third countries.

The same has happened with the European Parliament. This institution has emerged as the main supervisory body of the Agency and uses the tools at its disposal – the negotiation and approval of the mandate and accountability – to ensure that its interests are taken into account both in the mandate and in the operation. This research has shown that the European Parliament has been actively on the road to this institutionalisation in three areas: strengthening the provisions on fundamental rights, increasing its role in the selection process of the Executive Director, and extending the Agency's powers and resources.

Beyond the reasons that have led to supranationalism, one of the most relevant aspects in this regard identified in the analysis is that the Agency is a clear example of how the process of institutionalization expands the scope of supranational norms and organizations, exceeding the initial expectations of the actors that established them, as postulated by supranational governance theory.

In this respect, we note that Frontex has gradually ceased to be a simple coordinating body and has become the first genuinely operational agency in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) thanks to two of the most recent measures. The first is the attribution of executive powers to the statutory staff of the standing corps and the second is the so-called *right of intervention*.

However, this should not be interpreted to mean that the Agency is in a position to act with discretion. This is stated for two fundamental reasons. The first one is that the attribution of these powers is conditional on compliance with the criteria set by the CJEU regarding the transfer of responsibility from the EU institutions to the agencies (the *Meroni Doctrine*). This means that Frontex cannot make political decisions or establish rules in the form of law, although it can assume executive powers as long as it is subject to a regime of managerial,

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

political, financial and judicial accountability that prevents – despite the deficiencies identified – from acting with discretion.

The second, and most important, reason is that the performance of the EBCG's executive functions and powers is limited by the request, authorisation, command and presence of the national authorities of the Member State in which the European teams are deployed. The same premise also applies to the so-called *Union right of intervention* provided for in Article 42 of Regulation 2019/1896 for cases where a massive influx of migratory flows endangers the Schengen Area. In such situations, the executive decision taken by the Council on the basis of the recommendations made by the Agency can only be implemented with the cooperation of the Member State concerned. This provision of the mandate does not in any way imply direct intervention replacing national authorities with European teams in border control, which would violate the provisions of the Treaties regarding the exclusive competences of the Member States to maintain law and order and internal security.

Here the Member States have drawn the red line and functioned as a retaining wall to complete the *continuum* beyond the current phase of *transgovernmental governance.* This allows us to conclude that the latest amendments to the Agency's mandate have exhausted the Treaties' margin of action to advance supranationalism, so that any progress in this direction will require a review of the current system of competences of the AFSJ.

Despite the restraint exercised by the Member States, the truth is that even in the current phase of *transgovernmental governance*, it is clear how the specifically supranational has transformed the way in which national border authorities are organised and operate in border matters, thus answering the approach of the fourth research question. On the basis of the extensive analysis carried out, we are in a position to affirm that this transformation has been carried out through the operational functioning of the four main areas identified in this work, which have made Frontex the main promoter of the supranationalism of border management at EU level. As the neo-institutionalist postulates of supranational governance theory propose, as the Agency has become a stage for settling border policy, the specifically supranational has transformed subsequent interactions, imposing various obligations and operational models on the actors, thus facilitating the harmonization of borders management.

In this way, the Agency's intelligence and oversight functions have reorganised the way in which national authorities manage their borders, made it possible for the external border to acquire a real supranational dimension for the Member States and, in turn, have become the

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

central axis for the allocation of European funds to the Member States. In addition, these functions have placed Frontex at the centre of the decision-making process of EU border policy and led to a voluntary harmonisation of the process of collecting and generating information at national and EU level.

It should be noted that this management model promoted by the Agency has transcended EU borders and, through the tools of cooperation with third countries, has been extended to neighbouring states, such as the Western Balkans area, where the Agency is in a position to deploy European teams for border control in third countries. At the same time, through risk analysis networks, it has promoted the increase and expansion of the interaction of security transnational actors who benefit from supranationalism.

On the other hand, the joint operations coordinated and funded by Frontex have supranationalised the strategies carried out at the external borders with the adoption of novel operational concepts such as rapid interventions, hotspots and multipurpose activities. These operational strategies, together with the expansion of competences and resources, have justified and legitimised the role of Frontex and the Union as subsidiary actors in the face of serious crises at the borders and, in addition, have expanded the Agency's action to other areas such as security, coast guard and return.

However, all this has not been enough to solve the problems of organisational legitimacy that, as we explained, Frontex suffers. Although for years operational activities have allowed the creation of interesting synergies and exchange of experiences between law enforcement professionals from all over the EU, the truth is that these synergies have little or nothing to do with the culture and identity of Frontex, as we demonstrated in the case study of Spain from which we addressed the fifth and final research question.

This analysis of the Spanish case has shown how the interests of the Member States have influenced the configuration of the governance of European border policy and, at the same time, have conditioned Frontex's action at the external borders. Thus, we can see how Spain has used the commitment to protect the external border and the supranationalism process to pursue its own political agenda at the European level to strengthen border and migration control.

We can affirm that, through the articulation of its own border management model and influence at the European level, Spain has been a key national actor to advance along the institutional route. We conclude this because the case study has exposed how the pillars of the Spanish model (armouring and border surveillance, development of coordination structures,

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

cooperation with third countries and carrying out mixed patrols) have served as a laboratory and mirror for the configuration of the Union's integrated border management and the development of key aspects of Frontex's operational functions as Eurosur, networks of seconded officials or joint operations.

However, in the same way that this Member State has encouraged supranationalism in order to pursue the objectives of its national agenda, it has also hindered its progress when institutional development has transcended and conditioned its interests. This allows us to corroborate our previous statement in relation to the containment role assumed by the Member States to complete the supranational route. A revealing example is the case of Ceuta and Melilla. Despite the fact that it is the *hard border* of the European Union in Africa, in these autonomous cities the responsibility for the border with Morocco is exclusive to the Spanish government (not shared) as it is outside the Schengen Area and operates with a particular border regime. This means that the application of the EU's border policy is not homogeneous, but has a variable geometry that adjusts to the reality and interests of each Member State.

On the other hand, Spain has positioned itself against the possibility of Frontex and the EU acquiring a real competence of intervention without counting on the Member States and developing cooperation with third countries in border matters that dispenses with bilateral relations. In this sense, the Spanish government has set the limit of supranationalism in its sovereign competences, in the jurisdiction of national authorities over actions on the border and in the strategic interests of foreign policy in Africa. The Spanish case is thus an example of Gilbert's premise that the limit of European integration « it is thar frontier beyond which lie the policy areas over which the member states of the Union are not prepared to relinquish sovereign power or, put more simply, do not wish the neighbors to intrude upon»[2].

Beyond their interests, the Spanish authorities consider that Frontex does not have the capacity to efficiently implement border management itself at national borders because they are unaware of the situation on the ground. They are therefore wary of the attribution of executive powers to the statutory staff of the standing corps. All this has conditioned the role and practical relevance that the Agency has had as a supranationalism agent at the EU's external borders in Spain.

The case study has shown that, while the Agency plays a key role in the supranationalism process by promoting harmonised strategies, forms of organisation and models at EU level, the

[2] GILBERT, M.: *European Integration. A Political History*, London, Rowman & Littlefield, 2021, p. 3.

practical results of its operational activities are rather modest, at least in Spain. In fact, the success of the coordinated joint operations at the Spanish borders has been due more to national coordination procedures and structures and to close bilateral cooperation with third countries than to the actions of the EBCG. This leads us to conclude that Frontex's role has been secondary. Rather than ensuring the implementation of border management, the Agency has functioned as a means of funding national initiatives.

Considering the lack of relevance it has at the Spanish borders and the lack of effectiveness in practical results, the continuous expansion of the Agency's competences and resources promoted at supranational level is viewed with suspicion by the Spanish authorities. In this sense, they argue that Frontex's role should be limited to supporting national initiatives and not trying to assume a command-and-control role. This position leads us to conclude that unless an *exogenous shock* as severe as the *2015 refugee crisis* occurs, border governance is unlikely to advance beyond the *transgovernmental* phase it is currently in. In this regard, we agree with Fink's assertion that, for the time being, «border control in Europe is unpractical if purely national, and unfeasible if purely European»[3].

All the results revealed so far allow us to validate the hypothesis of this research. On the one hand, we note that over the last twenty years the continuous institutionalisation of the management of the external borders has given Frontex a leading position in the dynamics of supranationalism of border policy. In this sense, we see that the Agency has transformed the sovereign practices with which Member States control their borders, positioning itself at the centre of EU decision-making and channelling the interests of multiple national, European and international actors, thus exceeding the initial objective for which it was created.

On the other hand, we verify that despite the importance that the Agency has acquired within the EU's border policy, the current system of competences turns the Member States into retaining walls that prevent progress towards complete supranationalism. By ultimately maintaining sovereignty over their borders, public order and security, Member States prevent Frontex and, by extension, the European Union, from effectively controlling external borders, especially in critical situations. This dynamic of tension between supranationalism and national sovereignty in border policy undermines the EU's capacity to respond efficiently to migratory

USC

[3]FINK, M.: *Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 1.

and security threats and challenges that may jeopardize the survival of the Schengen Area in the future.

Once the results have been presented, we can conclude that this work fulfils its objective of contributing to a broader understanding of the evolution of the institutionalisation of border management beyond the usual legal, *security* and humanitarian approaches, framing it within the EU integration process itself. Based on the premises of supranational governance theory, the research provides a new vision to understand how EU border policy works and what are the characteristics and limitations that influence its results. This opens the door to further research that will allow us and other researchers to delve into substantive aspects such as the effective management of Frontex's resources; the real impact of the standing body on the supranationalism of border policy once it is fully constituted, its implications for the Agency's relations with other Member States and third countries, and the future possibilities of revising the Treaties to complete the supranationalism of this policy area.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ANEXO

CONCLUSIONES

El propósito central de esta investigación ha sido ampliar la comprensión actual del proceso de supranacionalización del control fronterizo que ha supuesto el desarrollo institucional y operativo de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE a través de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex); confrontándolo con el papel que juegan los Estados miembros en la aplicación de este marco común. Basándonos en las premisas de la teoría de la gobernanza supranacional y las herramientas metodológicas que ofrece el estudio de caso descriptivo, hemos realizado un análisis multidimensional para entender cómo y por qué la gestión de las fronteras ha sido el ámbito político de la UE que más ha evolucionado después de la implantación de la moneda única, y el rol que ha tenido Frontex en este proceso de supranacionalización. En la realización de este análisis multidimensional hemos identificado varios hallazgos en puntos significativos planteados en nuestra hipótesis de investigación, que exponemos a continuación.

Con respecto a la primera pregunta de investigación que planteamos referente a los intereses e instrumentos que han permitido avanzar hacia la supranacionalización de la gestión de las fronteras, hemos demostrado que esta evolución se ha llevado a cabo en las relaciones transfronterizas, el sistema normativo y las estructuras institucionales. A través del desarrollo de estas tres dimensiones se ha configurado el actual modelo europeo de fronteras.

Ha quedado en evidencia que los intereses económicos y de seguridad de los actores trasnacionales, tanto privados como gubernamentales, impulsaron a los Estados miembros a tomar la ruta institucional. A partir de allí, el proceso de supranacionalización de la política fronteriza ha evolucionado progresivamente. El objetivo principal de esta evolución ha sido garantizar la subsistencia del Espacio Schengen –y del mercado interior–, reforzando el control sobre la frontera exterior de la UE ante las coyunturas críticas que han afectado a la seguridad de la Unión, como las crisis migratorias en el Mediterráneo, el terrorismo y el aumento del crimen organizado transfronterizo.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

La necesidad de dar respuesta a estos intereses y coyunturas críticas dieron como resultado la creación de un modelo parcial de gobernanza supranacional en este ámbito llamado *gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE*. Este marco común ha avanzado progresivamente desde principios de la década del 2000 –tanto en términos conceptuales como prácticos–, dentro de un *continumm* hacia la supranacionalización alcanzando en la actualidad la fase que se ha definido como *gobernanza transgubernamental.* Se trata de una etapa de integración parcial de la gobernanza fronteriza que combina elementos supranacionales en la formulación de las políticas (normas, instituciones y relaciones) con otros procedimientos intergubernamentales en su aplicación, dando como resultado un patrón peculiar de competencias compartidas en varios niveles entre la Unión y los Estados miembros.

Este modelo de gestión fronteriza está configurado por un sistema normativo y diversos sistemas informáticos supranacionales –que son sus principales instrumentos– puestos en marcha para definir la política de control fronterizo y garantizar la aplicación armonizada por parte de las autoridades nacionales. Dentro de la evolución del *continumm*, estas normas supranacionales elaboradas desde la Unión han expandido su alcance, desplazando en gran medida a la legislación nacional, y se han vuelto más formales y específicas. En la actualidad, este sistema normativo regula la vigilancia y la inspección de las fronteras (incluidas las marítimas), la política de visados, el asilo y el retorno de migrantes en situación irregular, apoyadas por sistemas informáticos de amplio alcance. Todo este sistema normativo, técnico y administrativo ha dado forma a lo que conocemos como la frontera exterior de la UE, que es el aspecto más destacable del modelo europeo de fronteras *sui géneris* creado con el doble objetivo de garantizar la libertad de circulación de personas y la seguridad interna de la Unión.

A diferencia de la concepción geopolítica tradicional de frontera que establece la soberanía y la identidad dentro de un territorio, esta frontera exterior tiene como única función controlar el acceso de los ciudadanos no comunitarios al Espacio Schengen, pasando del tradicional control de la línea fronteriza al control remoto de grupos concretos de personas a través de la tecnología. Este control se lleva a cabo estableciendo varias barreras administrativas, trasladando la primera línea de la frontera exterior fuera del territorio comunitario hasta los propios países de origen de los migrantes, a través de la política de visados –consulados– o el nuevo sistema de autorización de viajes (SEIAV) para aquellos que están exentos de visa. Es un proceso que se conoce como deslocalización del control o *externalización* de la frontera.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Bajo esta concepción administrativa, la frontera exterior tiene como objetivo actuar de filtro para que solo puedan entrar a territorio comunitario las personas que no representen una amenaza para la seguridad interna o para la política migratoria de los Estados miembros. A su vez, la configuración jurídica de la frontera exterior controla también la forma en la que los Estados miembros gestionan sus fronteras territoriales, respondiendo no a los intereses nacionales, sino a los propios derivados del proceso de integración. De esa forma, la gestión fronteriza pasa a ser una responsabilidad que comparten los Estados miembros y la Unión, de allí que sea necesario articular unos criterios armonizados para realizar este control a través de un sistema de normas e instrumentos tecnológicos de alcance supranacional. La comprensión de lo que es en realidad la frontera exterior de la UE –no como línea fronteriza– y su aspecto funcional es uno de los resultados más importantes que aporta esta investigación a los estudios sobre la gestión fronteriza comunitaria.

Estos instrumentos que desarrollan la dimensión legal de la frontera exterior y de la gestión integrada se completan con la puesta en marcha de una estructura institucional supranacional con cierta autonomía para asegurar y apoyar a los Estados miembros en la aplicación de este marco común, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

Es precisamente respecto a esta estructura que surge la segunda pregunta de investigación, que busca ahondar en cómo el modelo institucional de la Agencia, así como su desarrollo organizacional y de capacidades, impacta en los resultados y en la eficacia de la política fronteriza, en línea con los postulados neoinstitucionalistas que asume la teoría de la gobernanza supranacional. En relación a esta cuestión, el análisis realizado pone de relieve cómo la opción de establecer una agencia descentralizada y el diseño organizacional de Frontex responde a la necesidad de equilibrar los intereses de la pluralidad de actores que toman parte en la gestión fronteriza.

Este entorno político plural ha convertido a la Agencia en un reflejo del compromiso intermedio entre la coordinación de los Estados miembros y la integración supranacional a través de los órganos comunitarios. De esta manera, Frontex proporciona legitimidad tecnocrática a un escenario en el que se tutelan los intereses nacionales y, a su vez, se persiguen los intereses generales de la Unión. Este compromiso intermedio entre el intergubernamentalismo y la supranacionalización ha quedado plasmado en el diseño institucional de Frontex, que definimos como un modelo en red basado en la subsidiaridad.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Este modelo institucional se sustenta en una estructura ligera de coordinación de las autoridades nacionales con competencias en las fronteras y en la seguridad interior. Su finalidad es dar estabilidad y coherencia a las redes trasnacionales ya existentes, dotándola de una naturaleza dual, a medio camino entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Esta opción intermedia era y sigue siendo la única alternativa viable, al menos bajo el actual sistema competencial establecido en los Tratados.

En base a este modelo, las instituciones comunitarias asumen dentro de la estructura organizativa de la Agencia un rol estratégico y de tutela, papel que se ha reforzado a medida que se ha avanzado en la integración. No obstante, los Estados miembros y el Consejo –la vertiente intergubernamental– mantienen el control de la toma de decisiones y el funcionamiento operativo de Frontex desde el Consejo de Administración –en el que son representados por los actores transnacionales interesados en la cooperación–, así como de la puesta a disposición de recursos operativos.

La consecuencia principal es que, pese a los progresos en el *continumm* hacia la supranacionalización y a la notoria expansión de la estructura organizativa de Frontex, el modelo institucional en el que se basa la Agencia ha generado una dependencia crónica de los Estados miembros en materia operativa. Esta situación ha menoscabando la legitimidad organizacional y la capacidad de Frontex de crear una lógica institucional interna que garantice la eficacia de su funcionamiento.

En respuesta a estas disfuncionalidades originadas por su vertiente intergubernamental, las instituciones comunitarias han impulsado el desarrollo de capacidades de la Agencia para garantizar su autonomía, dotándola de más recursos económicos, humanos y técnicos. No obstante, los resultados de esta investigación evidencian que las soluciones planteadas a nivel supranacional son ineficaces e incongruentes con los objetivos que persiguen. Llegamos a esta conclusión porque el análisis cuantitativo que realizamos demuestra que el desarrollo de capacidades no se basa en necesidades reales sino en expectativas sobredimensionadas, de allí la baja ejecución presupuestaria que año tras año repite la Agencia y la incapacidad crónica de cubrir todas las plazas de personal disponibles.

Al mismo tiempo, la posibilidad que tiene Frontex de adquirir sus propios equipos técnicos no es usada en todo su potencial. Prueba de ello es que su estrategia se ha centrado en adquirir equipos ligeros que no cubren las principales necesidades de las actividades operativas, dejando a los Estados miembros la responsabilidad de aportar los equipos operativos más importantes

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

para la vigilancia y el control de las fronteras (embarcaciones, aeronaves y vehículos). Ni siquiera el diseño del cuerpo permanente de la GEFC ha logrado solucionar esta disfuncionalidad.

Es indudable que la puesta en marcha de este *brazo operativo* ha supuesto un punto de inflexión en el proceso de institucionalización, ya que se trata del primer cuerpo uniformado supranacional de la UE que destaca por reforzar la tendencia hacia una mayor especialización y profesionalización. No obstante, es preciso hacer una matización al respecto de la formación y objetivos de este cuerpo permanente: solo un tercio de los componentes de este cuerpo europeo de policía fronteriza –que se ha cifrado en 10.000 agentes– es personal estatutario que depende única y exclusivamente de la Agencia. En otras palabras, el 70% de los agentes de este cuerpo siguen siendo guardias o especialistas contratados por los Estados miembros. Por lo tanto, desafiando las concepciones previas y las declaraciones grandilocuentes, el análisis realizado demuestra que, en realidad, el diseño de este cuerpo europeo de policía de fronteras y la estrategia de dotación de recursos es incongruente con las pretensiones de autonomía operativa.

Son cuestiones que, pese a los evidentes progresos, impactan negativamente en la eficiencia del modelo de gestión supranacional y dan como resultado una organización poco cohesionada, incapaz de abordar por sí misma las amenazas en la frontera exterior –migración irregular, lucha contra los delitos transfronterizos, etc.– como correspondería a una auténtica institución supranacional. Esto se traduce en la inconsistencia de la política fronteriza comunitaria en la que entran en conflicto constante la supranacionalización y la soberanía nacional, en un delicado equilibrio de poderes que puede romperse con facilidad ocasionando una severa crisis institucional.

Esto nos lleva a la tercera pregunta de investigación que plantea este trabajo: las razones que han motivado la continua ampliación de las competencias de Frontex. En este sentido, el estudio realizado nos permite concluir que si bien esta expansión de competencias tiene entre sus motivaciones la necesidad de solucionar las deficiencias identificadas dentro del mandato a medida que la Agencia ha funcionado, la razón principal que explica esta evolución competencial en un organismo poco cohesionado son las *rutas de dependencia* que ha creado la propia dinámica institucionalizadora de la gestión fronteriza. Concretamente, podemos afirmar que la implicación e inversiones que han realizado todos los actores en la institucionalización de este ámbito político para garantizar el Espacio Schengen y la seguridad

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

interna ha generado estas *rutas de dependencia,* induciendo a que se den más pasos en este sentido en cada una de las revisiones que ha sufrido el mandato.

La formación de estas *rutas de dependencia* son producto de diversos efectos inducidos (*spillover*), tanto técnicos como institucionales. En el primer caso, la expansión de tareas dentro de la Agencia responde, más allá de la motivación funcional de mantener el equilibrio de poderes y de reducir los costes de transacción, a la necesidad de dar soluciones creíbles a coyunturas críticas que han afectado a la seguridad de las fronteras y al Espacio Schengen. Nos referimos a la ampliación hacia el Este, las crisis migratorias que se han sucedido en el Mediterráneo –como la *crisis de los cayucos* en las Islas Canarias en 2006 o la *crisis de los refugiados* en 2015– y los problemas de seguridad que desencadenan el terrorismo y el aumento del crimen transfronterizo. Son coyunturas que coinciden con los intereses de los actores transnacionales relacionados con la seguridad.

Como bien explican Niemann y Speyer[1], en cada una de las crisis solo ha habido dos caminos para resolver estas disfuncionalidades: una mayor integración de la gestión de las fronteras o la erosión de Schengen. La segunda nunca ha sido una alternativa para los líderes nacionales y europeos por los costes económicos, simbólicos y políticos que acarrearía, por lo que la única ruta posible ha sido avanzar en la institucionalización más allá de lo que indiquen los resultados prácticos.

La ampliación de competencias de Frontex también se explica por la influencia y control cada vez mayor que ejercen las instituciones comunitarias (*spillover* institucional) en este ámbito. Este trabajo ha evidenciado cómo la Comisión ha sido un actor estratégico fundamental dentro de la evolución competencial de Frontex –y de la política fronteriza europea en general– participando activamente en los desarrollos técnicos y legislativos de la vigilancia y el control fronterizos y centrando el debate en la necesidad de ganar eficiencia frente a la soberanía nacional. Asimismo, a través de la Agencia, la Comisión ha ampliado su alcance en un área política eminentemente intergubernamental, formando parte del Consejo de Administración con derecho a voto, proponiendo a los candidatos al cargo de director ejecutivo, financiando a la Agencia con el presupuesto comunitario, definiendo el ciclo estratégico de la gestión fronteriza, proponiendo modificaciones y ampliaciones en el mandato o negociando los acuerdos sobre el estatuto con terceros países.

USC

[1] NIEMANN, A., *et al*.: "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, Isuue 1, 2018, p. 30.

Lo mismo ha pasado con el Parlamento Europeo. Esta institución se ha revelado como el principal órgano de control de la Agencia y utiliza las herramientas a su disposición –la negociación y aprobación del mandato y la rendición de cuentas– para que se tengan en cuenta sus intereses tanto en el mandato como en el funcionamiento. Esta investigación ha evidenciado que el Parlamento Europeo ha actuado activamente en el camino de esta institucionalización en tres ámbitos: el refuerzo de las provisiones sobre los derechos fundamentales, el aumento de su rol en el proceso de selección del director ejecutivo y la ampliación de las competencias y los recursos de la Agencia.

Más allá de los motivos que han inducido a la supranacionalización, uno de los aspectos más relevantes al respecto identificados en el análisis es que la Agencia es un claro ejemplo de cómo el proceso de institucionalización expande el alcance de las normas y las organizaciones supranacionales, superando las expectativas iniciales de los actores que las establecieron, tal y como postula la teoría de la gobernanza supranacional.

A este respecto, comprobamos que, paulatinamente, Frontex ha dejado de ser un simple organismo de coordinación para convertirse en la primera agencia genuinamente operativa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) gracias a dos de las medidas más recientes. La primera es la atribución de competencias ejecutivas al personal estatutario del cuerpo permanente y la segunda es el llamado *derecho de intervención*.

Ahora bien, esto no debe interpretarse como que la Agencia está en disposición de actuar con discrecionalidad. Afirmamos esto por dos razones fundamentales. La primera es que la atribución de estas competencias está condicionada por el cumplimiento de los criterios marcados por el TJUE respecto al traspaso de responsabilidad de las instituciones comunitarias a las agencias (la *Doctrina Meroni*). Esto implica que Frontex no puede tomar decisiones políticas o establecer normas con carácter de ley, aunque sí asumir competencias ejecutivas siempre que esté sometida a un régimen de rendición de cuentas gerencial, político, financiero y judicial que impide –pese a las deficiencias identificadas– que pueda actuar con discrecionalidad.

La segunda razón, y la más importante, es que el desempeño de las funciones y poderes ejecutivos de la GEFC está limitado por la solicitud, autorización, mando y presencia de las autoridades nacionales del Estado miembro en el que se despliegan los equipos europeos. Esta misma premisa se aplica también al llamado *derecho de intervención* de la Unión previsto en el artículo 42 del Reglamento 2019/1896 para los casos en que una llegada masiva de flujos

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

migratorios ponga en peligro el Espacio Schengen. En estas situaciones, la decisión ejecutiva que tome el Consejo en base a las recomendaciones planteadas por la Agencia solo se puede aplicar con la colaboración del Estado miembro afectado. Esta disposición del mandato en ningún caso supone la intervención directa que sustituya a las autoridades nacionales por los equipos europeos en el control de las fronteras, algo que violaría las disposiciones de los Tratados respecto a las competencias exclusivas de los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y la seguridad interna.

Aquí los Estados miembros han marcado la línea roja y han funcionado como un muro de contención para completar el *continumm* más allá de la fase actual de gobernanza *transgubernamental.* Esto nos permite concluir que las últimas modificaciones del mandato competencial de la Agencia han agotado el margen de acción de los Tratados para avanzar en la supranacionalización, por lo que cualquier avance en esta dirección requerirá la revisión del actual sistema de competencias del ELSJ.

A pesar de la contención ejercida por los Estados miembros, lo cierto es que incluso en la actual fase de gobernanza *transgubernamental*, es evidente cómo lo específicamente supranacional ha transformado la manera en la que se organizan y funcionan las autoridades nacionales en materia fronteriza, respondiendo así al planteamiento de la cuarta pregunta de investigación. En base al extenso análisis realizado, estamos en disposición de afirmar que esta transformación se ha llevado a cabo a través del funcionamiento operativo de los cuatro ámbitos principales identificados en este trabajo, que han convertido a Frontex en el principal agente supranacionalizador de la gestión fronteriza a nivel comunitario. Como plantean los postulados neoinstitucionalistas de la gobernanza supranacional, a medida que la Agencia se ha convertido en un escenario para dirimir la política fronteriza, lo específicamente supranacional ha transformado las interacciones posteriores, imponiendo diversas obligaciones y modelos de funcionamiento a los actores, facilitando de esta forma la armonización de la gestión.

Así, las funciones que asume la Agencia en materia de inteligencia y supervisión han reorganizado la forma en la que las autoridades nacionales gestionan sus fronteras, posibilitado que la frontera exterior adquiera una dimensión supranacional real para los Estados miembros y, a su vez, se han convertido en el eje central de la asignación de fondos comunitarios a los Estados miembros. Además, estas funciones han posicionado a Frontex en el centro del proceso de toma de decisiones de la política fronteriza comunitaria e inducido a una armonización voluntaria del proceso de recogida y generación de información a nivel nacional y comunitario.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Cabe destacar que este modelo de gestión impulsado por la Agencia ha trascendido las fronteras comunitarias y, a través de las herramientas de la cooperación con terceros países, se ha expandido a los Estados del vecindario, como la zona de los Balcanes Occidentales, donde la Agencia está en disposición de desplegar equipos europeos para el control fronterizo en terceros países. Al mismo tiempo, a través de las redes de análisis de riesgo ha promovido el aumento y expansión de la interacción de los actores transnacionales de seguridad que se benefician de la supranacionalización.

Por otro lado, las operaciones conjuntas coordinadas y financiadas por Frontex han supranacionalizado las estrategias que se llevan a cabo en las fronteras exteriores con la adopción de conceptos operativos novedosos como las intervenciones rápidas, los puntos críticos y las actividades multipropósito. Estas estrategias operativas, aunadas a la ampliación de competencias y recursos, han justificado y legitimado el papel de Frontex y de la Unión como actores subsidiarios frente a las crisis graves en las fronteras y, además, han expandido la actuación de la Agencia a otros ámbitos como la seguridad, la guardia costera y el retorno.

No obstante, todo esto no ha sido suficiente para solventar los problemas de legitimidad organizacional que, como explicamos, padece Frontex. Aunque durante años las actividades operativas han permitido crear sinergias interesantes e intercambio de experiencias entre profesionales de las fuerzas de seguridad de toda la UE, lo cierto es que estas sinergias tienen poco o nada que ver con la cultura e identidad de Frontex, tal y como demostramos en el estudio de caso de España a partir del cual abordamos la quinta y última pregunta de investigación.

Este análisis del caso español ha demostrado cómo los intereses de los Estados miembros han influido en la configuración de la gobernanza de la política fronteriza europea y, al mismo tiempo, han condicionado la actuación de Frontex en las fronteras exteriores. Así, comprobamos cómo España ha utilizado el compromiso de protección de la frontera exterior y el proceso de supranacionalización para perseguir a nivel europeo su propia agenda política de refuerzo del control fronterizo y migratorio.

Podemos afirmar que, a través de la articulación de su propio modelo de gestión e influencia a nivel europeo, España ha sido un actor nacional clave para progresar en la ruta institucional. Concluimos esto porque el estudio de caso ha expuesto cómo los pilares del modelo español (blindaje y vigilancia de las fronteras, desarrollo de estructuras de coordinación, cooperación con terceros países y realización de patrullas mixtas) han servido de laboratorio y espejo para la configuración de la gestión integrada de fronteras de la Unión y el

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

desarrollo de aspectos claves de las funciones operativas de Frontex como Eurosur, las redes de funcionarios destacados o las operaciones conjuntas.

Ahora bien, de la misma forma que este Estado miembro ha alentado la supranacionalización para perseguir los objetivos de su agenda nacional, también ha obstaculizado su avance cuando el desarrollo institucional ha trascendido y condicionado sus intereses. Esto nos permite corroborar nuestra afirmación anterior en relación al papel de contención que asumen los Estados miembros para completar la ruta supranacional. Un ejemplo revelador de esto último es el caso de Ceuta y Melilla. A pesar de que es la *frontera dura* de la Unión Europea en África, en estas ciudades autónomas la responsabilidad de la frontera con Marruecos es exclusiva del gobierno español (no compartida) al estar fuera del Espacio Schengen y funcionar con un régimen fronterizo particular. Esto supone que la aplicación de la política fronteriza comunitaria no sea homogénea, sino que tiene una geometría variable que se ajusta a la realidad y a los intereses de cada Estado miembro.

Por otro lado, España se ha posicionado en contra de la posibilidad de que Frontex y la UE adquieran una competencia real de intervención sin contar con los Estados miembros y que desarrolle una cooperación con terceros países en materia fronteriza que prescinda de las relaciones bilaterales. En este sentido, el gobierno español ha marcado el límite de la supranacionalización en sus competencias soberanas, en la jurisdicción de las autoridades nacionales sobre la actuación en la frontera y en los intereses estratégicos de la política exterior en África. El caso español es así un ejemplo de la premisa de Gilbert que establece que el límite de la integración europea «es esa frontera más allá de la cual se encuentran los ámbitos políticos en los que los Estados miembros de la Unión no están dispuestos a ceder el poder soberano o, dicho de forma más sencilla, no desean que los vecinos se inmiscuyan»[2].

Más allá de sus intereses, las autoridades españolas consideran que Frontex no tiene capacidad de aplicar de forma eficiente la gestión fronteriza por sí misma en las fronteras nacionales porque desconocen la situación sobre el terreno. Por ello recelan de la atribución de competencias ejecutivas al personal estatutario del cuerpo permanente. Todo esto ha condicionado el rol y la relevancia práctica que como agente supranacionalizador ha tenido la Agencia en las fronteras exteriores de la UE en España.

[2] [Traducción del original: The limit of European integration can be identified with some ease: it is thar frontier beyond which lie the policy areas over which the member states of the union are not prepared to relinquish sovereign power or, put more simply, do not wish the neighbors to intrude upon] GILBERT, M.: *European Integration. A Political History*, London, Rowman & Littlefield, 2021, p. 3.

El estudio de caso ha demostrado que, si bien la Agencia juega un papel clave en el proceso de supranacionalización promoviendo estrategias, formas de organización y modelos armonizados a nivel comunitario, los resultados prácticos de sus actividades operativas son más bien modestos, al menos en España. En realidad, el éxito de las operaciones conjuntas coordinadas en las fronteras españolas se ha debido más a los procedimientos y estructuras de coordinación nacionales y a la estrecha cooperación bilateral con terceros países que a la actuación de la GEFC. Esto nos lleva a concluir que el papel de Frontex ha sido secundario. Más que para garantizar la aplicación de la gestión fronteriza, la Agencia ha funcionado como medio de financiación para las iniciativas nacionales.

Considerando la poca relevancia que tiene en las fronteras españolas y ante la falta de eficacia en los resultados prácticos, la continua ampliación de las competencias y de los recursos de la Agencia promovida a nivel supranacional es vista con desconfianza por parte de las autoridades españolas. En este sentido, éstas defienden que el papel de Frontex debe limitarse a apoyar las iniciativas nacionales y no intentar asumir un rol de mando y control. Esta posición nos lleva a concluir que al menos que tenga lugar un *shock exógeno* tan grave como la *crisis de los refugiados* de 2015, es poco probable que la gobernanza fronteriza avance más allá de la fase *transgubernamental* en la que se encuentra en la actualidad. Al respecto, compartimos la afirmación de Fink que sostiene que, por el momento, «el control fronterizo en Europa es poco práctico si es puramente nacional, e inviable si es puramente europeo»[3].

Todos los resultados revelados hasta ahora nos permiten validar la hipótesis de esta investigación. Por un lado, verificamos que a lo largo de los últimos veinte años la continua institucionalización de la gestión de las fronteras exteriores ha hecho que Frontex ostente una posición de liderazgo en la dinámica de supranacionalización de la política fronteriza. En este sentido, comprobamos que la Agencia ha transformando las prácticas soberanas con las que los Estados miembros controlan sus fronteras posicionándose en el centro de la toma de decisiones comunitarias y canalizando los intereses de múltiples actores nacionales, europeos e internacionales, superando así el objetivo inicial con la que fue creada.

Por otro lado, verificamos que pese a la importancia que ha adquirido la Agencia dentro de la política fronteriza comunitaria, el actual sistema competencial convierte a los Estados miembros en muros de contención que impiden avanzar hacia la completa

[3] [Traducción del original: a nutshell: border control in Europe is unpractical if purely national, and unfeasible if purely Europea] FINK, M.: *Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 1.

supranacionalización. Al mantener, en última instancia, la soberanía sobre sus fronteras, el orden público y la seguridad, los Estados miembros impiden que Frontex y, por extensión, la Unión Europea, controlen de forma eficaz las fronteras exteriores, especialmente en situaciones críticas. Esta dinámica de tensión entre supranacionalización y soberanía nacional en la política fronteriza minan la capacidad comunitaria de responder con eficiencia a las amenazas y a los desafíos migratorios y de seguridad que pueden poner en peligro en el futuro la subsistencia del Espacio Schengen.

Una vez expuestos los resultados, podemos concluir que este trabajo cumple con su objetivo de contribuir a comprender de una forma más amplia la evolución de la institucionalización de la gestión de las fronteras más allá de los enfoques jurídicos, *securitarios* y humanitarios habituales, enmarcándola dentro del propio proceso de integración de la UE. Apoyada en las premisas de la gobernanza supranacional, la investigación aporta una nueva visión para entender cómo funciona la política fronteriza comunitaria y cuáles son las características y limitaciones que influyen en sus resultados. Con ello, se abre la puerta a nuevas investigaciones que permitan profundizar en aspectos sustantivos como la gestión eficaz de los recursos de Frontex; el impacto real del cuerpo permanente en la supranacionalización de la política fronteriza una vez que esté completamente constituido, sus implicaciones para las relaciones de la Agencia con otros Estados miembros y terceros países y las posibilidades futuras de revisar los Tratados para completar la supranacionalización de este ámbito político.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES OFICIALES Y DOCUMENTALES

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE, *et. al*: *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Luxemburgo, 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Mauritania: "Nadie quiere tener nada que ver con nosotros". Arrestos y expulsiones colectivas de migrantes a quienes se ha negado la entrada en Europa*, 1 de julio de 2008. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/afr38/001/2008/es/

ARMADA: *Seguridad Marítima*. Disponible en https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenosespeciales/prefLang-es/05actividades--seguridadmaritima

ASGI: *Country Report: Hotspots Italy,* ECRE, 31 May 2023. Disponible en https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots/

AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL: *Autoridade Marítima Nacional ministra novamente formação a agentes da Agência.* Disponible en https://www.amn.pt/Media/Paginas/DetalheNoticia.aspx?nid=4896

Barcelona Declaration, Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, 27/28 November 1995.

Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 562 de 30.01.2023.

BRINKMANN, G.: *Intervention in the LIBE Working Group on Frontex Scrutiny* [Video], 14 June 2022, disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/20220614-1100-COMMITTEE-LIBE

CEAR: *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*, Madrid, 10 de diciembre de 2008

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea*, COM (2006) 733 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.

COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*, COM (2000) 0027 final, Bruselas 26 de enero de 2000.

COMISIÓN EUROPEA: *Política común de inmigración ilegal*, COM (2001) 672 final, Bruselas, 15 de noviembre de 2001.

COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, COM (2002) 233 final, Bruselas, 7 de mayo de 2002.

COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores*, COM (2003) 687 final, Bruselas, 11 de noviembre de 2003.

COMISIÓN EUROPEA: *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, COM (2005) 184 final, Bruselas, 10 de mayo de 2005.

COMISIÓN EUROPEA: *Nuevas herramientas para una estrategia europea de gestión integrada de las fronteras*, MEMO/08/85, Bruselas, 13 de febrero de 2008.

COMISIÓN EUROPEA*: Preparación de los próximos pasos para la gestión de las fronteras de la Unión Europea*, COM (2008) 69, Bruselas 13 de febrero de 2008.

COMISIÓN EUROPEA: *La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa*, COM (2015), 673 final, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015.

COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 2007/2004, el Reglamento (CE) no 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*, COM (2015) 671 Final, Estrasburgo 15 de diciembre de 2015.

COMISIÓN EUROPEA: *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*, COM (2016) 205 final, Bruselas 4 de junio de 2016.

COMISIÓN EUROPEA: *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Luxemburgo, 2017.

COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, COM (2018) 250 Final, Anexo 6, Bruselas, 14 de marzo de 2018.

COMISIÓN EUROPEA: *Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes que se celebrará en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018,* COM (2018) 631 final, Bruselas, 12 de septiembre 2018.

COMISIÓN EUROPEA: "Una Guardia Europea de Fronteras y Costas reforzada y totalmente equipada", *Estado de la Unión 2018,* Bruselas, 12 de septiembre de 2018.

COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común nº 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*, COM (2018) 631 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2018.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019)*, COM (2020) 779 final, Bruselas 25 de noviembre de 2020.

COMISIÓN EUROPEA: *Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras*, COM (2021) 891 final, Estrasburgo, 14 de diciembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA: *Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624* (Anexo), COM (2021) 829 final, Bruselas, 21 de diciembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA: *Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (Anexo)*, COM (2021) 830 final, Bruselas, 21 de diciembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Anexo XI del Estatuto de los funcionarios y su artículo 66 bis*, COM(2022) 180 final, Bruselas 26 de abril de 2022.

COMISIÓN EUROPEA*: Informe sobre el estado de Schengen 2022*, COM (2022) 301 final, Bruselas 24 de mayo de 2022.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras*, y Anexo, COM(2023) 146 final, Estrasburgo, 14 de marzo de 2023.

COMISIÓN EUROPEA: *Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes*, JOIN (2023), 8 final, Bruselas, 10 de marzo de 2023.

COMMISSION EUROPÉENNE: *Discours du Président Juncker à la Session Plénière du Parlement européen sur les attentats de Paris,* Bruxelles, 25 novembre 2015. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_15_6168

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final, Brussels, 20 November, 2003.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, COM (2008) 68 final, Brussels, 13 February 2008.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*, COM (2005) 59 final, Brussels 25 February 2005.

CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere*, 15 y 16 de octubre de 1999.

CONSEJO DE LA UE: *Catálogo de recomendaciones y de mejores prácticas para la correcta aplicación del acervo de Schengen*, febrero 2002.

CONSEJO DE LA UE: *Propuesta de Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, DOC 9834/1/02, Bruselas, 14 de junio de 2002.

CONSEJO DE LA UE: *Inicio de un análisis de riesgos integrado común previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (10921/02), Bruselas 11 de julio de 2002.

CONSEJO DE LA UE: *Instauración de la red de funcionarios de enlace prevista en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (10917/02), Bruselas 11 de julio de 2002;

CONSEJO DE LA UE: *Programa básico común previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores* (10916/02), Bruselas 11 de julio de 2002;

CONSEJO DE LA UE: *Programa piloto previsto en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores* (10929/02), Bruselas 11 de julio de 2002.

CONSEJO DE LA UE: *Directrices para las operaciones conjuntas previstas en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (11401/02), Bruselas 29 de julio de 2002.

CONSEJO DE LA UE: *Sesión nº 2768 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, 15801/06*, Press 341, Bruselas, 4 y 5 de diciembre de 2006.

CONSEJO DE LA UE: *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación temática 2019-2020 de las estrategias nacionales de los Estados miembros para la gestión integrada de las fronteras*, DOC 6755/21, Bruselas, 8 de marzo de 2021.

COUNCIL OF THE EU: *Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations*, Doc. 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354, Brussels, 11 June 2003.

COUNCIL OF THE EU: *Feasibility Study on the Control of the European Union's Maritime Borders – Final Report*, Doc 11490/1/03, Brussels, 2003.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

COUNCIL OF THE EU: *Program of measures to combat illegal immigration across the maritime borders of the Member States of the European Union*, DOC 13791/2/03, Brussels, November 18 2003.

COUNCIL OF THE EU: 2548th Council Meeting –Justice and Home Affairs– Brussels, 27 and 28 November 2003, 14995/03 (Presse 334).

COUNCIL OF THE EU: *Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA,* Doc 12049/06, Brussels, 20 November 2006.

COUNCIL OF THE EU: *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism,* 22 June 2022.

"Copernicus Security Services, Border Surveillance Component", Fact Sheet on Copernicus In Situ Data Requirements. Disponible en https://insitu.copernicus.eu/FactSheets/CSS_Border_Surveillance/

COWI: *External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, Final Report, January 2009.

DEFENSOR DEL PUEBLO: *La migración en Canarias*, Madrid, 2021.

DEFENSOR DEL PUEBLO: *Resolución sobre los planes operativos de las actuaciones de Frontex en España.* Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/planes-operativos-de-las-actuaciones-de-frontex-en-espana/

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*, 14 de noviembre de 2013.

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Decisión en el asunto OI/9/2014/MHZ - Propuestas para mejorar la supervisión de las operaciones de retorno conjuntas de Frontex*, 4 de mayo de 2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Decisión del asunto 1767/2017 / KM sobre cómo manejó Frontex una solicitud de acceso a los documentos relacionados con la Operación conjunta Tritón de control de fronteras*, 31 de octubre de 2017.

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO*: Decisión en el asunto 1328/2017/EIS sobre la negativa de Frontex a conceder el acceso a un documento relativo a las embarcaciones utilizadas en las operaciones de control de fronteras Poseidón y Tritón*, 23 de noviembre de 2017.

DEL MONTE, M., *et. al*: *European Parliament scrutiny of Frontex*, Brussels, European Parliament Research Center, September 2022.

EU-LISA: *Eu-LISA in action: IT in the service of a more open and secure Europe*, Luxemburgo, 2014.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EU-LISA: *SIS II 2022- Annual Statistics*, February 2023. Disponible en https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%202022%20Statistics%20-%20Factsheet.pdf.

EU-LISA: *Eurodac 2022 Annual Report,* August 2023, p. 17. Disponible en https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20Annual%20Report%202022.pdf

EUROJUST: *Final Report on the JHA agencies network activities 2020*, The Hague, February 2021.

EUROPEAN COMMISSION: *Migration Management in Spain*. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-spain_en

EUROPEAN COMMISSION: *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* (Update Version), January 2007.

EUROPEAN COMMISSION: *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) nº 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX),* SEC(2010) 149, Brussels, 24 February 2010.

EUROPEAN COMMISSION: *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*, November 2010.

EUROPEAN COMMISSION: *Application of surveillance tools to Border Surveillance "Concept of Operations"*, BS-CONOPS, Brussels, July 2011.

EUROPEAN COMMISSION: *Towards a European Coastguard Capacity*, non-paper on Coastguard Functions in the EU, 17 September 2015.

EUROPEAN COMMISSION: *Best practices on the implementation of the hotspot approach*, SWD (2017) 372 final, Brussels, 15 November 2017.

EUROPEAN COMMISSION: *Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2010) 1620 final as regards the replacement of the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas (Visa Code Handbook I)*, C(2020) 395 final, Brussels, January 28th 2020.

EUROPEAN COMMISSION: *Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management (Annex 1),* C(2020) 8000 final, Brussels, December 17th 2020.

EUROPEAN COMMISSION: *Commission recommendation of 20.7.2021 establishing a "Practical Handbook" on European cooperation on coast guard functions*, C (2021) 5310 final, Brussels 20 July 2021.

EUROPEAN COMMISSION: *Developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896*, COM(2022) 303 final, Brussels, May 24th 2022.

EUROPEAN COMMISSION: *EU launches new cooperation programmes with Morocco worth €624 million green transition, migration and reforms*, Press Release, 2 March 2023. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_423

EUROPEAN COMMISSION: *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes*, 6 June 2023.

EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions of the Thessaloniki European Council*, 19 and 20 June 2003.

EUROPEAN COUNCIL: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (*DO* C 53 de 3.3.2005)

EUROPEAN COUNCIL: The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (*DO* C 115 de 4.5.2010).

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: Report 2013/C 365/35 on de annual accounts of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at de External Borders of the Member States for the financial year 2012, together with the Agency's replies (*DO* C 365 de 13.12.2013).

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Annual report on EU agencies for the financial year 2021,* Luxemburg, 2022.

EUROPEAN OMBUDSMAN: *Proposal of the European Ombudsman for a solution in case 1616/2016/MDC (Confidential) on the alleged failure by Frontex to make public Serious Incident Reports concerning Frontex or joint operations in Bulgaria*, 17 November 2017.

EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in cases 1808/2018/FP and 1817/2018/FP on how Frontex handled a request for access to its operational plans and interpreted Article 10(1) of Regulation 1049/2001*, 7 May 2019.

EUROPEAN OMBUDSMAN*: Decision in case 2139/2019/EWM on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) handled a request for access to documents concerning 'return intervention teams'*, 25 February 2020.

EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/4/2021/MHZ on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities*, 17 January 2021.

EUROPEAN OMBUDSMAN*: Decision in case 2273/2019/MIG on the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) public register of documents*, 3 February 2021.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EUROPEAN OMBUDSMAN*: Proposal of the European Ombudsman for a solution in case 2273/2019/MIG on the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) public register of documents*, 3 February 2021

EUROPEAN OMBUDSMAN: *Decision in OI/5/2020/MHZ on the functioning of the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) complaints mechanism for alleged breaches of fundamental rights and the role of the Fundamental Rights Officer,* 15 June 2021.

EUROPEAN OMBUDSMAN*: Decision on the refusal by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) to give public access to documents concerning a search and rescue operation (case 1610/2021/MIG)*, 31 January 2022

EUROPEAN PARLIAMENT: *EP background paper*, DG Internal Policies of the Union Policy Unit Citizens Rights and Constitutional Affairs, Brussels, 2006.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Report on a strategy for the future settlement of the institutional aspects of Regulatory Agencies*, 2008/2103(INI), 17.9.2008.

EUROPOL: *Statement of Principles for collaboration between Europol and Frontex*, The Hague, 4 October 2018.

"Eyes on the EU's External Borders: How Frontex Supports Copernicus In Protecting EU Citizens", *Copernicus Observe, r*21 June 2019. Disponible en https://www.copernicus.eu/en/observer-copernicus-eyes-on-EU-external-borders.

Feasibility study for the setting up of a "European Border Police", Final Report, Rome, May 2002.

FIIAPP: *GAR-SI SAHEL: Grupos de Acción Rápida de vigilancia y de intervención en el Sahel*. Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/gar-si-sahel-grupos-de-intervencion-rapida-de-vigilancia-en-el-sahel/

FIIAPP: *ECI Níger: Lucha contra las redes criminales de inmigración irregular y tráfico de personas en Níger.* Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/lucha-contra-las-redes-criminales-de-inmigracion-ilegal-y-trafico-de-personas-en-niger/

FIIAPP: *ECI CT Níger: Equipo Conjunto de Investigación en la lucha contra el terrorismo*. Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/eci-ct-niger-equipo-conjunto-investigacion-la-lucha-terrorismo/

FRA: *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*, Quarterly Bulletin 1.04.2019-30.06.2019.

FRONTEX: *Fighting Crime – Cross-border crime*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/cross-border-crime/

FRONTEX: *Fighting crime – EMPACT*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/empact/

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRONTEX: *First Joint Operation in the Western Balkans* (Factsheet). Disponible en https://frontex.europa.eu/assets/Images_News/2019/FactsheetAlbania.pdf

FRONTEX: *Operational Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/operational-risk-analysis/

FRONTEX: *Operations*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/

FRONTEX: *Other Partners and Projects*. Disponible en https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/liaison-officers-network/

FRONTEX: *Risk analysis.* Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/

FRONTEX: *Migratory Routes*. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-african-route/

FRONTEX: *Strategic Risk Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/strategic-risk-analysis/

FRONTEX: *Third Country Analysis*. Disponible en https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/third-country-analysis/

FRONTEX: *Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands*, Press Release, 19 December 2006. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc.

FRONTEX: *Informe general de 2008*, Varsovia, 30 de junio de 2009.

FRONTEX: B*eyond the Frontiers. Frontex: The First Five Year*, Warsaw, 2010.

FRONTEX: *Informe General de 2009*, Varsovia, Junio 2010.

FRONTEX: *Fundamental Rights Strategy endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011.*

FRONTEX: *Informe General 2010*, Varsovia, 30 de junio 2011.

FRONTEX: *Informe General 2011*, Varsovia, 30 de junio 2012.

FRONTEX: *Modelo común integrado de análisis de riesgos,* Versión 2.0, 2013.

FRONTEX: *Evaluation Annual Report JO Hera 2012*, Warsaw, February 2013.

FRONTEX: *Evaluation Report EPN Programme JO Hera 2013*, Warsaw, November 2013.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRONTEX: *Self-Collection — A New Way of Returns*, Press Release, Warsaw, 24 July 2014. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/self-collection-a-new-way-of-returns-P4dpos

FRONTEX: *France's Fabrice Leggeri Appointed New Executive Director of Frontex*, Press Release, 26 November 2014. Consultado en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/france-s-fabrice-leggeri-appointed-new-executive-director-of-frontex-UMc6wP

FRONTEX: *Frontex Staff Code of Conduct,* Warsaw, 2015.

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*, Warsaw, July 2015.

FRONTEX: *Documento único de programación de Frontex 2016-2019*, Varsovia, 14 de diciembre de 2015.

FRONTEX: *Frontex to implement border surveillance services as part of Copernicus*, Press Release, 17 December 2015. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-implement-border-surveillance-services-as-part-of-copernicus-Z1r4A0

FRONTEX: *EURTF office in Catania inaugurated*, Press Release, 27 April 2016. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eurtf-office-in-catania-inaugurated-fcQoSr

FRONTEX: *Informe general 2015*, Varsovia, 30 de junio de 2016.

FRONTEX: *Risk analysis for 2017*, Warsaw, February 2017.

FRONTEX: *Informe general 2016, Varsovia, 21 de junio de 2017.*

FRONTEX: *Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain*, 3 August 2017. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/focus-on-western-mediterreanean-route-frontex-in-spain-isGpCE

FRONTEX: *Programing document 2018-2020*, Warsaw, December 2017.

FRONTEX: *Rapid Border Intervention Exercise 2017*, Warsaw, 11 December 2017.

FRONTEX, *et al.*: *Pilot Projet "Creation of a European Coastguard Function" (Final report),* 3 January 2018.

FRONTEX: *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2017*, Warsaw, February 2018.

FRONTEX: *Risk Analysis for 2018*, Warsaw, February 2018.

FRONTEX: *Informe anual de actividades 2017,* Varsovia, 29 de mayo de 2018.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRONTEX: *European Border Surveillance framework- Eurosur*, Eastern Partnership Panel on Migration, Mobility and Integrated Border Management, Odessa, 27 September 2018.

FRONTEX: *Programing document 2019-2021*, Warsaw, 18 October 2018.

FRONTEX: *Annual Information on the Commitments and Deployments of the Member States to the European Border and Coast Guard Teams and the Technical Equipment Pool (Report on the operational resources in 2018)*, 2019.

FRONTEX: *Risk Analysis for 2019*, Warsaw, February 2019.

FRONTEX: *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de fronteras*, Varsovia, mayo 2019.

FRONTEX: *Frontex launches first operation in Western Balkans*, Press Release, 21 May 2019. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM

FRONTEX: *Informe anual de actividades consolidado 2018*, Varsovia, 12 de junio de 2019.

FRONTEX: *Frontex Operation Minerva* [Video], Youtube, 23 de septiembre de 2019. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=wcpPcAWKKtk

FRONTEX: *Programming Document 2020 – 2022,* Warsaw, 11 December 2019.

FRONTEX: *Code of Conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities*, Warsaw, 2020.

FRONTEX: *Risk Analysis for 2020*, Warsaw, April 2020.

FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2019*, Warsaw, 27 May 2020.

FRONTEX: *Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex 2019*, Warsaw, August 2020.

FRONTEX: *EU4BorderSecurity at a Glance,* Warsaw, October 2020.

FRONTEX: *Annual Implementation Report 2020,* Warsaw, 2021.

FRONTEX: *European Centre of Returns in brief*, Warsaw, 2021.

FRONTEX: *Aggregate volumes contracted by Frontex in 2021 under existing framework contracts.*

FRONTEX: *Documento Único de Programación 2021-2023*, Varsovia, 5 de enero de 2021.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRONTEX: *Operational Plan Multipurpuse operational activities at sea borders (MOA Sea) in the EU Member States*, Warsaw, 26 January 2021.

FRONTEX: *Frontex continues its support for Spain*, Press Release, 29 January 2021. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-continues-its-support-for-spain-nOvbKi

FRONTEX: *2020 en resumen*, Varsovia, 2 de febrero de 2021.

FRONTEX: *Frontex International Cooperation Strategy 2021–2023*, Warsaw, February 2021.

FRONTEX: *Management Board adopts the new Frontex Fundamental Rights Strategy*, Press releases, 15 February 2021.

FRONTEX: *Risk analysis 2021*, Warsaw, April 2021.

FRONTEX: *Specific Activity Plan JO Cyprus 2021*, Warsaw, 6 May 2021.

FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2020*, Warsaw, 12 May 2021.

FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2020*, Warsaw, June 2021.

FRONTEX: *Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex 2020,* Warsaw, 23 June 2021.

FRONTEX: *EU solidarity in Lithuania*, Press Release, Warsaw, 30 July 2021. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-solidarity-in-lithuania-QEhvw2

FRONTEX: *Common Integrated Risk Analysis Model*, December 2021.

FRONTEX: *Single Programming Document 2022-2024*, Warsaw, December 2021.

FRONTEX: *Frontex Evaluation Report JO Indalo 2021*, Warsaw, 2022.

FRONTEX: *2021 en resumen*, Varsovia, 17 de enero de 2022.

FRONTEX: *Frontex launches new land operation*, Press Release, Warsaw, 4 February 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-new-land-operation-WvWFMr

FRONTEX: *Frontex sending standing corps officers to Moldova*, Press Release, 21 March 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-sending-standing-corps-officers-to-moldova-8KKC9T

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRONTEX: *Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova*, Press Release, 19 May 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-6-3-million-refugees-enter-the-eu-from-ukraine-and-moldova-GTZbZs

FRONTEX: *166 officers start their basic training in Portugal*, Press Release, 7 June 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/166-officers-start-their-basic-training-in-portugal/

FRONTEX: *The Fundamental Right Officer Annual Report 2021,* Warsaw, June 2022

FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2021*, Warsaw, 28 June 2022.

FRONTEX: *Strategic Risk Analysis 2022*, Warsaw, July 2022.

FRONTEX: *Risk Analysis for 2022/2023*, Warsaw, September 2022.

FRONTEX: *Operation Minerva: Frontex and Spain Team Up to Fight Crime*, Press Release, 23 September 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/operation-minerva-frontex-and-spain-team-up-to-fight-crime/

FRONTEX: *Ninth Annual Report of Frontex Consultive Forum on Fundamental Rights 2021*, October 2022.

FRONTEX: *Annual Implementation Report 2021*, Warsaw, 29 October 2022.

FRONTEX: *Frontex and Morocco to strengthen cooperation,* Press Release, 28 October 2022. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-morocco-to-strengthen-cooperation-upnSgq

FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 1st half of 2022*, Warsaw, 28 November 2022.

FRONTEX: *Fighting border crime, illegal activities and saving people in the Black Sea*, Press Release, 14 December 2022. Disponible en https://prd.frontex.europa.eu/document/fighting-border-crime-illegal-activities-and-saving-people-in-the-black-sea/

FRONTEX: *In Brief 2022*, Warsaw, 28 February 2023.

FRONTEX: *Evaluation Report: Returns in the 2nd half of 2022*, Warsaw 2 March 2023.

FRONTEX: *Final Annual accounts 2022*, Warsaw, 5 June 2023.

FRONTEX: *Consolidated Annual Activity Report 2022*, Warsaw,7 August 2023.

FRONTEX: *Record arrivals on Western African route in October*, Press Release, 15 November 2023. Disponible en https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/record-arrivals-on-western-african-route-in-october-uNCHfO

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan África 2006-2008*, nota de prensa, 19 de mayo de 2006. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan África 2009-2012*, Madrid, 2009. Disponible en https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Jorge Fernández Díaz: "España es el mayor contribuyente en medios humanos en las operaciones de la Agencia europea FRONTEX"*, Nota de prensa, 25 de febrero de 2016. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mir/Paginas/2016/250216-frontex.aspx

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Zoido: "España mantendrá el apoyo que anualmente venimos prestando a Mauritania en el control de fronteras"*, Nota de prensa, 12 de febrero de 2018. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mir/Paginas/2018/100218-zoido.aspx

GOBIERNO DE ESPAÑA: *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*, Madrid, 2019. Disponible en https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Informe anual de Seguridad Nacional 2021*, marzo 2022.

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Grande-Marlaska pide a Frontex que impulse la cooperación con los países africanos para prevenir la inmigración irregular,* Nota de prensa, 23 de marzo de 2023. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2023/030323-grande-markaska-frontex-varsovia-polonia.aspx.

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Interior despliega más de 19.000 agentes para la Operación Paso del Estrecho 2023,* Nota de prensa, 14 de junio de 2023. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/140623-operacion-paso-estrecho-2023.aspx

GRANDE-MARLASKA, F.: Comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, núm. 577, de 29.08.2018

GREEK COUNCIL FOR REFUGEES: *Country Report*: *Reception and identification procedure Greece*, ECRE, 8 June 2023. Disponible en https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/reception-and-identification-procedure/

GUARDIA CIVIL: *4 de septiembre. Creación de los Centros de la Guardia Civil para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras*, 4 de septiembre de 2022. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/institucional/actividadesInstitucionales/actos/09_04.html

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GUARDIA CIVIL: *Funciones y Capacidades Técnicas*. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/sive/funciones.html.

GUARDIA CIVIL: *Resguardo Fiscal, Costas y Fronteras*. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/IntegridadTerritorial/index.html

GUARDIA CIVIL: *Operación EPN-Indalo 2013, Guardia Civil-FRONTEX [Vídeo],* Youtube. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=x9_6RZfzptA

GUARDIA CIVIL: *La Guardia Civil lidera el Proyecto GAR-SI SAHEL para garantizar la estabilidad y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en el SAHEL,* Nota de prensa, 28 de junio de 2021. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7888.html

GUARDIA CIVIL: *La directora general de la Guardia Civil destaca "la excelente y sólida colaboración entre Mauritania y España" durante su visita al país africano*, Nota de prensa, 2 de febrero de 2022. Disponible en https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8110.html

HOUSE OF LORDS: "Proposals for a European Border Guard", *Select Committee on the European Union Session 2002–03 29th report,* July 2003.

ICF: *Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions*, June 2014.

Joint Statement and Common Approach on decentralised agencies (19 July 2012).

Joint Statement of the Visegrad Group Countries, Prague 3 December 2015. Disponible en https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204

LA CIMADE: *Visa refusé. Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visa,* Paris, La Cimade, 2010.

LAITINEN, I.: *Frontex: Fields of action and conceptual approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?)*, BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 15 November 2006.

LEIJTENS, H.: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs [Video], *Multimedia Center of European Parliament,* 30 November 2022. Disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/libe-committee-meeting_20221130-0900-COMMITTEE-LIBE

LIBE COMMITTEE: *Frontex Scrutiny Working Group draft mandate.* Consultado en https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/OutcomeofwrittenprocedureoF29January_EN.pdf

LIBE COMMITTEE: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, Working Document, 14 July 2021.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

LIBE COMMITTEE: *European Parliament resolution on Frontex building on the fact-finding investigation of the LIBE Working Group for Frontex Scrutiny* (2023/2729(RSP)), 14 July 2023.

LUYTEN K., *et al.*: *Hotspots at EU external borders - State of play*, Briefing of European Parliament, September 2020.

MEIJERS COMMITTEE: *CM1817 Comments on the draft for a new Regulation on a European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final) and the amended proposal for a Regulation on a European Union Asylum Agency (COM(2018) 633 final),* 27 November 2018.

MINISTERIO DE DEFENSA: *Los ministros del Interior y de Defensa firman un acuerdo de colaboración entre la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo*, Nota de prensa, 14 de febrero de 2006. Disponible en https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2006/02/notaPrensa_537.html

MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de Derecho del Mar (vol. I)*, Madrid, 2016.

MINISTERIO DE DEFENSA: *Las Fuerzas Armadas apoyarán a la Guardia Civil en la Operación 'Indalo'*, Nota de prensa, 11 de junio de 2020. Disponible en https://emad.defensa.gob.es/prensa/noticias/2020/06/listado/200611-firma-protocolo-Indalo.html

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: *El Plan Canarias del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones culminará la próxima semana con la apertura de todos los recursos de acogida*, Nota de prensa, 26 de febrero de 2021. Disponible en https://www.inclusion.gob.es/w/el-plan-canarias-del-ministerio-de-inclusion-seguridad-social-y-migraciones-culminara-la-proxima-semana-con-la-apertura-de-todos-los-recursos-de-acogida

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2007*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2007/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2008*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2008/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal-2008.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2009*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2009/Balance-2009-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2010*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2010/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal-2010.pdf.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2011*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2011/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal-2011.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2012*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2012/Balance-2012-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2013*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2013/balance_2013_inmigracion_irregular.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2014*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2014/Balance-2014-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2015*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2015/Balance-2015-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2016*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2016/bal_inmigracion_irregular_2016.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2018*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2018/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2019*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2020*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2020/Informe-Quincenal-sobre-Inmigracion-Irregular-Datos-acumulados-desde-el-1-de-enero-al-31-de-diciembre-de-2020.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración ilegal 2021*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2022*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/23_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_15-12-2022.pdf.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de lucha contra la inmigración irregular 2023*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2023/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2023.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa Plurianual de Solidaridad y Gestión de Flujos migratorios del Fondo de Fronteras Exteriores 2007-2013.*

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2007*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2007/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2007.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR*: Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2008*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2008/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2008.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR*: Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2009.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2009/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2009.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2010*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2010/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2010.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2011.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2011/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2011.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR*: Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2012*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2012/Fondo-para-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2012.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo para las Fronteras Exteriores-Programa anual 2013.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2013/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores-Programa-Anual-2013.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2008.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2008/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2008.pdf.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2009.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2009/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2009.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2010.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2010/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2010.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2011.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2011/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2011.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2012.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2012/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2012.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Fondo Europeo para el Retorno-Programa Anual 2013.* Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2013/Fondo-Europeo-para-Retorno-Programa-Anual-2013.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España 2014-2020.*

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2014-2015 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/Tabla-FAMI-2014-2015.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2016 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/Tabla-FAMI-2016.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2017 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/Tabla-FAMI-2017.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2018 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/Proyectos-cuenta-financiera-2018-FAMI.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2019 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/04_RELACION-DE-PROYECTOS-PRESENTADOS-DE-LA-CF_2019_FAMI-1.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2020 del FAMI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-Asilo-Migracion-e-Integracion/PROYECTOS-FAMI-2020.pdf.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2014-2015 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/Tabla-FSI-2014-2015.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2016 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/Tabla-FSI-2016.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2017 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/Tabla-FSI-2017.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2018 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/Relacion-de-proyectos-presentados-en-la-cuenta-financiera-2018-del-Fondo-de-Seguridad-Interior.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2019 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/02_RELACION-DE-PROYECTOS-PRESENTADOS_CF_2019_FSI-1.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Relación de proyectos presentados en la cuenta financiera 2020 del FSI*. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/PROYECTOS-FSI-2020.pdf.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Programa SFC2021 para FAMI, FSI e IGFV 2021-2027.*

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Arranca la tercera fase del proyecto europeo contra la trata y la migración irregular desarrollado en Níger por Policía Nacional y FIIAPP*, Nota de prensa, 29 de junio de 2023. Disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/Arranca-la-tercera-fase-del-proyecto-europeo-contra-la-trata-y-la-migracion-irregular-desarrollado-en-Niger-por-Policia-Nacional-y-FIIAPP/

MINISTERO DELL'INTERNO: *Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to Italian Hotspots*, 2016. Disponible en http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf

MINISTRY OF MIGRATION AND ASYLUM: *Manual of Standard Operating Procedures Applicable to the Reception and Identification Centres (R.I.Cs),* 2017. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/Standard%20Operating%20Procedures%20applicable%20to%20Greek%20hotspots_en.pdf

NACIONES UNIDAS: *Manual de delimitación de fronteras marítimas*, Nueva York, 2001.

NACIONES UNIDAS: *Delincuencia marítima: Manual para los profesionales de la justicia penal*, Viena, 2020.

OLAF: *Olaf Investigation of European Border and Coast Guard Agency (Final Report),* case nº OC/2021/0451/A1, Olaf.03(2021) 21088, Brussels.

PARLAMENTO EUROPEO: *Debate sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 19 de septiembre de 2001. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-09-19-ITM-006_ES.html

PARLAMENTO EUROPEO: *Debate sobre el cruce de fronteras exteriores y desarrollo de la cooperación en Schengen*, Bruselas, 20 de septiembre de 2001. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-09-20-ITM-003_ES.html

PARLAMENTO EUROPEO: *Informe de misión a raíz de la misión de la Comisión LIBE a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en Varsovia, Polonia (del 20 al 21 de febrero de 2017)*, CR\1119277ES.docx, 22-03-2017.

PARLAMENTO EUROPEO: *Aprobación de la gestión 2019: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*, P9_TA(2021)0442, Bruselas, 21 de octubre de 2021.

PARLAMENTO EUROPEO: *La Política Europea de Vecindad*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2021. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.5.4.pdf

PARLAMENTO EUROPEO: *Aprobación de la gestión 2020: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*, P9_TA(2022)0362, Bruselas, 18 de octubre de 2022.

PARLAMENTO EUROPEO: *El Parlamento rechaza aprobar la gestión presupuestaria de Frontex en 2020*, Nota de prensa, 18 de octubre de 2022. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20221014IPR43210/el-parlamento-rechaza-aprobar-la-gestion-presupuestaria-de-frontex-en-2020.

PARLAMENTO EUROPEO*: Respuesta de Frontex a las preguntas presentadas para su respuesta escrita en el Parlamento Europeo por el eurodiputado Özlem Demire*. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-002468-ASW-ANN03_EN.pdf

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Un proyecto compartido*, Madrid, 2021.

POLICÍA NACIONAL: *Agentes de la Policía Nacional localizan a un menor que pretendía entrar en la Península oculto en los bajos de un camión*, Nota de prensa, 3 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5655.

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a un hombre que trató de introducir en la Península hachís oculto en la silla de ruedas de su pareja*, Nota de prensa, 17 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5673.

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a un hombre que trató de introducir en la Península hachís oculto en la suela de sus zapatos*, Nota de prensa, 31 de agosto de 2015. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5690.

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene en el Puerto de Algeciras a cinco 'boleros' que llevaban cerca de siete kilos de hachís en el interior de su cuerpo*, Nota de prensa, 10 de agosto de 2016. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5201.

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional rescata a una inmigrante oculta en el maletero de un turismo tras varias horas soportando altas temperaturas*, Nota de prensa, 26 de agosto de 2016. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=5225.

POLICÍA NACIONAL: *Una patrulla de Guías Caninos desplegada en la operación MINERVA'19 descubre 900 kilos de hachís en el interior de una furgoneta*, Nota de prensa, 30 de agosto de 2019, Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=3946.

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional detiene a una persona e incauta 4596 kilos de hachís en el puerto de Algeciras*, Nota de prensa, 12 de agosto de 2020. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=7544.

POLICÍA NACIONAL: *Rescatados en el Puerto de Ceuta cinco migrantes que intentaban acceder a la península ocultos en camiones*, Nota de prensa, 19 de julio de 2021. Disponible en https://policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=9321

POLICÍA NACIONAL: *La Policía Nacional y la FIIAPP combaten la trata de personas en Nigeria y Níger*, Nota de prensa, 29 de julio de 2022. Disponible en https://www.policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=13161&idiomaActual=es

Proposición no de Ley relativa a la prevención de la infiltración yihadista a través de los flujos de inmigración ilegal. Presentada por el Grupo Parlamentario VOX (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, núm. 37, de 10.12.2020).

RAMBOLL: *External Evaluation of the Agency under art. 33 of the Frontex Regulation Final Report,* 28 July, 2015.

REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA: *Presencia española en las instituciones UE Datos nº 4*, febrero 2022. Disponible en https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/TrabajarenUE/PublishingImages/Paginas/TrabajarAdminUE/BOLETÍN%20DATOS%20-%20Febrero%202022.pdf

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2007/C 309/06 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2006, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 309 de 19.12.2007).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2008/C 311/06 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de la Agencia,(*DO* C 311 de 05.12.2008).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2009/C 304/0 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2008, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 304 de 15.12.2009).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo*, Informe Especial 15/2014, Luxemburgo, 2014.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Informe sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2013, acompañado de las respuestas de la Agencia*, Luxemburgo, 8 de julio de 2014.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Uso de subvenciones por las agencias: no siempre es adecuado ni puede demostrarse su eficacia*, Informe especial 12/2016, Luxemburgo, 2016.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2016/C 449/39 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2015, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 449 de 1.12.2016).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe 2017/C 417/38 sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2016, acompañado de las respuestas de la Agencia (*DO* C 417 de 6.12.2017).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Informe anual 2018/C 434/01 sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2017 (*DO* C 434 de 30.11.2018).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Sistemas de información de la UE en controles fronterizos: un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos*, Informe Especial 20/2019, Luxemburgo, 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados*, Informe especial 24/2019, Luxemburgo, 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Futuro de las agencias de la UE – Es posible reforzar la flexibilidad y la cooperación*, Informe especial 22/2020, Luxemburgo, 2020.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*, Informe Especial 8/2021, Luxemburgo, 2021.

USC DE COMPOSTELA

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2022*, Luxemburgo, 2023.

ULLRICH, C: *Intervention in the LIBE Working Group on Frontex Scrutiny* [Video], 14 June 2022. Disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/webstreaming/20220614-1100-COMMITTEE-LIBE

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION: *Integrated Border Management* (Customs Compendium), Brussels, WCO, 2006.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION: *Coordinated Border Management: An inclusive approach for connecting stakeholders,* 2014. Disponible en http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/cbm-compendium.PDF?la=en

Decisiones del Consejo de Administración y Director Ejecutivo

Management Board Decision 01/2005 on the appointment of the Executive Director.

Management Board Decision 16/2005 on the Organisational Structure of the Agency, 16 December 2005.

Management Board Decision 11/2007 on the Organisational Structure of the Agency, 22 February 2007.

Management Board Decision 34/2007 on the Organisational Structure of the Agency, 22 November 2007.

Decision of the Executive Director nº 24/2011 of 21 March 2011.

Decision of the Executive Director nº 2012/120

Management Board Decision 11/2012 establishing the profiles and overall number of border guards to be made available to the European Border Guard Team.

Executive Director decision 2014/55 on 31 July 2014.

Management Board Decision nº 25/2014 of 26 November 2014 on the Appointment of the Executive Director.

Management Board Decision 39/2016 of 23 November 2016 adopting the Common Vulnerability Assessment Methodology.

Management Board Decision 12/2017 of 30 March 2017 on secondment of national experts to Frontex.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Management Board Decision 18/2017 on the new Organisational Structure of the Agency, 14 June 2017.

Management Board Decision 28/2017 of 27 September 2017 adopting the Strategy for the Acquisition and Leasing of Frontex own Technical Equipment.

Management Board Decision 26/2018 of 25 October 2018 adopting general implementing provisions on the conduct of administrative inquiries and disciplinary procedures.

Management Board Decision 34/2018 of 6 November 2018.

Management Board Decision 19/2019 of 23 July 2019 adopting the Frontex Financial Regulation.

Management Board Decision 26/2019 of 14 October 2019 on the launch of an open call of applications for the new composition of the Consultative Forum and on setting out main composition criteria.

Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Management Board Decision 30/2019 of 17 December 2019.

Management Board Decision 1/2020 of 4 January 2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard Standing Corps.

Management Board Decision 4/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Management Board Decision 9/2020 of 3 April 2020 adopting the European Border and Coast Guard Standing Corps annual planning for 2021 and indicative multiannual planning of profiles.

Management Board Decision 30/2020 of 11 October 2020 adopting the rules on the secondment of category 2 of the European Border and Coast Guard Standing Corps.

Management Board Decision 31/2020 of 11 October 2020 on financing deployments of operational staff, category 3 and category 4, of the European Border and Coast Guard Standing Corps.

Management Board Decision 35/2020 of 10 November 2020 approving the publication of the Vacancy Notice “Fundamental Rights Officer”.

Management Board Decision 40/2020 of 26 November 2020 adopting the profile and determining the number of forced-return monitors to be made available to the pool of forced-return monitors.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Management Board Decision 43/2020 of 9 December 2020 adopting the Agency's amended organisational structure.

Ver Management Board Decision 03/2021 adopting rules for the Executive Director to authorise statutory staff to carry and use weapons, including on mandatory cooperation with the competent national authorities, and ensuring that the conditions for issuing such authorisations continue to be met by statutory staff.

Management Board Decision 07/2021 establishing a supervisory mechanism to monitor the application of the provisions on the use of force by statutory staff of the European Border and Coast Guard Standing Corps.

Management Board Decision 12/2021 of 14 February 2021 adopting the Fundamental Rights Strategy.

Management Board Decision 16/2021 of 24 March 2021 adopting rules relating to technical equipment, including the Minimum Number of items of Technical Equipment as well as the Rapid Reaction Equipment Pool to be deployed during operational activities coordinated by Frontex in 2022.

Management Board Decision 17/2021 of 24 March 2021 adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps and their annual planning for 2022 and indicative multiannual planning.

Decision of the Executive Director nº R-ED-2021-51 Standard Operating Procedure (SOP) – Serious Incident Reporting of 19 April 2021.

Management Board Decision 17/2021 adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps and their annual planning for 2022 and indicative multiannual planning, Annex.

Management Board Decision 49/2021 of 21 September 2021 selecting and inviting the proposed Civil Society Organisation to become a member of the Consultative Forum on Fundamental Rights.

Management Board Decision 61/2021 of 9 November 2021 adopting the Fundamental Rights Action Plan for the implementation of the Fundamental Rights Strategy.

Management Board Decision 17/2022 of 16 March 2022 amending Management Board Decision 16/2021 adopting rules relating to technical equipment, including the Minimum Number of items of Technical Equipment as well as the Rapid Reaction Equipment Pool to be deployed during operational activities coordinated by Frontex in 2022 (Annex II).

Management Board Decision 19/2022 of 16 March 2022 adopting the Agency's rules on the complaints mechanism.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Management Board Decision 20/2022 of 16 March 2022 adopting the European Border and Coast Guard standing corps annual planning for 2023 and indicative multiannual planning of profiles.

Management Board Decision 40/2022 of 1 July 2022 on the appointment of the Executive Director ad-interim and on her/his mandate.

Management Board Decision 43/2022 of 20 July 2022 adopting the rules for the Executive Director and the Management Board to inform the Consultative Forum of the follow-up to its recommendations and to ensure that action is taken with regard to recommendations of the Fundamental Rights Officer.

Management Board Decision 46/2022 amending Management Board Decision 43/2020 on the Agency's amended organisational structure, 13 August 2022.

Management Board Decision 56/2022 of 22 September 2022 approving the Frontex Internal Audit Charter.

Management Board Decision 62/2022 of 23 November 2022 renewing the mandate of the Consultative Forum on Fundamental Rights until 31 December 2023.

Management Board Decision of 24/2023 of 21 July 2023 adopting the modus operandi of the rolling operational plan.

Acuerdos de trabajo

Establishment of Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation, 14 September 2006.

Working Arrangement on the establishment of operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, 11 June 2007.

Agreement on Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union ("FRONTEX") and the European Police Office ("EUROPOL"), 28 March 2008.

Memorandum of Understanding on cooperation between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation Working Arrangement (Eurojust), 28 March 2008.

Working arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the United Nations High Commissioner for Refugees (OSCE), 16 June 2008.

Working arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the International Organization for Migration (IOM), 1 July 2008.

Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Border Guard Service of the Republic of Moldova, 12 August 2008.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of the Interior of Republic of Serbia, 17 February 2009.

Working Arrangement establishing cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the United States Department of Homeland Security, 28 April 2009.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the International Criminal Police Organization (Interpol), 27 May 2009.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 4 June 2009.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Police Directorate of Montenegro, 18 June 2009.

Cooperation Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 26 May 2010.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Canada Border Services Agency, 21 October 2010.

Memorandum on the establishment of operational cooperation in border related matters between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Coordination Service of the Commonwealth of Independent States Border Commandants' Council (SKPV Coordination Service), 16 December 2010.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Policia Nacional de Cabo Verde, 14 January 2011.

Working arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Geneva Centre for Security Sector Governance / Centre for security, development and the rule of law (DCAF), 1 March 2011.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Nigerian Immigration Service, 19 January 2012.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the National Security Council of the Republic of Armenia, 23 February 2012.

USC DE COMPOSTELA

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 17 April 2012.

Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, 18 May 2012.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Asylum Support Office (EASO), 26 September 2012.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the State Border Service of the Republic of Azerbaijan, 14 April 2013.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), 31 January 2014.

Working Arrangement in the form of an exchange of letters between European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and Migration, Asylum, Refugees, Regional Initiative (MARRI) Regional Centre, 4 July 2014.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of North Macedonia, 7 July 2014.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European External Action Service (EEAS), 27 November 2014.

Working Arrangement on establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, 25 May 2016.

Memorandum of Understanding between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Committee for Standarization (CEN) and the European Committee for Electrotechnical Standarization (CENELEC), 21 June 2017.

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina, 3 April 2019.

Joint Europol-Frontex Action Plan, Luxemburgo, 7 June 2019.

Frontex-EASO Cooperation Plan 2019-2021, Helsinki 18 July 2019.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 10 October 2019.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Border Committee of the Republic of Belarus, 21 October 2019.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, Frontex and the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL), 21 October 2020.

Working Arrangement between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and EUNAVFOR MED IRINI, 15 January 2021.

Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Georgia (MIA), 11 February 2021.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency and the Ministry of Foreign Affairs and Guineans Abroad of the Republic of Guinea, 19 February 2021.

Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania (MoI), 17 March 2021.

Tripartite Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency, the European Fisheries Control Agency and the European Maritime Safety Agency, 18 March 2021.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency and the European Union Aviation Safety Agency, 25 March 2022

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger), 15 July 2022.

Memorandum of Understanding between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania, 5 June 3023.

Working Arrangement between Frontex and the European Union Satellite Centre (SatCen), 19 December 2023.

LEGISLACIÓN

Acuerdos, convenciones y tratados internacionales

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, en vigor desde 1994.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

USC DE SANTIAGO

Instrumento de Ratificación del Convenio entre España y Francia sobre Delimitación del Mar Territorial y de la Zona Contigua en el Golfo de Vizcaya (Golfo de Gascuña), hecho en París el 29 de enero de 1974 (*BOE* nº 169 de 04.07.1975).

Instrumento de Ratificación del Convenio entre el Gobierno del Estado Español y el Gobierno de la República Francesa sobre Delimitación de las Plataformas Continentales entre los dos Estados en el Golfo de Vizcaya (Golfo de Gascuña), hecho en París el 29 de enero de 1974 (*BOE* nº 163 de 09.07.1975).

Instrumento de Ratificación del Convenio entre España e Italia sobre delimitación de la Plataforma Continental entre los dos Estados, hecho en Madrid el 19 de febrero de 1974 (*BOE* nº 290 de 05.12.1978).

Tratado de Límites desde la desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana entre España y Portugal, firmado en Lisboa el 29 de septiembre de 1864.

Legislación comunitaria

Tratado de la Unión Europea (*DO* L83 de 30.03.2010).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*DO* L83 de 30.03.2010).

Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (*DO* L 239 de 22.09.2000 pp. 13-18)

Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990 (*DO* L 239 de 22.09.2000, pp. 69-75).

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (*DO* L 239, 22.09.2000, pp. 19-62).

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 188 de 20.07.2007).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Acuerdo entre la Comunidad Europea, por una parte, y la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, por otra, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 243 de 16.09.2010).

Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania (*DO* L 46 de 18.02.2019).

Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia (*DO* L 202 de 25.06.2020).

Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro (*DO* L 140 de 30.05.2023).

Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (*DO* L 316 de 15.12.2000).

Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo de 19 de diciembre de 2002 por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (*DO* L 11 de 16.11.2003).

Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 349 de 25.11.2004). (No en vigor).

Reglamento (CE) 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen las normas relativas el tráfico menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio Schengen. (*DO* L 405 de 30.12.2006).

Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. (*DO* L 199 de 31.07.2007). (No en vigor).

Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, por el que se establece el Código Comunitario de Visados (*DO* L 243 de 15.09.2009).

Reglamento (UE) nº 977/2011 de la Comisión, de 3 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (*DO* L 258 de 04.10.2011).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 304 de 22.11.2011). (No en vigor).

Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (*DO* L 180 de 29.06.2013).

Reglamento (UE) 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se modifican las normas relativas al cálculo de la duración autorizada de las estancias de corta duración (*DO* L 182 de 29.06.2013).

Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen. (DO L 295 de 06.11.2013) (No en vigor).

Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 , por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) (*DO* L 295 de 6.11.2013).

Reglamento (UE) nº 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE (*DO* L 150 de 20.5.2014).

Reglamento (UE) nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (*DO* L 189 DE 27.06.2014).

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (*DO* L 77 de 23.03.2016).

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 (*DO* L 251 de 16.09.2016). (No en vigor)

Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (*DO* L 283 de 31.10.2017).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2017 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (*DO* L 327 de 9.12.2017).

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 y (UE) nº 283/2014 y la Decisión nº 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 (*DO* L 193 de 30.07.2018).

Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de septiembre de 2018 por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (*DO* L 236 de 19.09.2018).

Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (*DO* L 303 de 28.11.2018).

Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (*DO* L 312 de 07.12.2018).

Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) nº 1987/2006 (*DO* L 312 de 07.12.2018).

Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) nº 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (*DO* L 312 de 07.12.2018).

Reglamento delegado (UE) 2019/715 de la Comisión de 18 de diciembre de 2018 relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en virtud del TFUE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el artículo 70 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (*DO* L 122 de 10.05.2019).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (*DO* L 188 de 12.07.2019).

Reglamento 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (*DO* L 295 de 04.11.2019).

Reglamento (UE) 2020/493 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 relativo al Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO) y por el que se deroga la Acción Común 98/700/JAI del Consejo (*DO* L 107 de 6.4.2020).

Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión de 9 de abril de 2021 relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) (*DO* L 124 de 12.4.2021).

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (*DO* L 231 de 30.6.2021).

Reglamento (UE) 2021/1134 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 767/2008, (CE) nº 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, a fin de reformar el Sistema de Información de Visados. (*DO* L 248 de 13.07.2021).

Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (*DO* L 251 de 15.07.2021)

Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo de 9 de junio de 2022 relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1053/2013 (*DO* L 160 de 15.06.2022).

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

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. (*DO* L 180 de 29.6.2013).

USC DE COMPOSTELA

Decisión del Comité ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen, SCH/Com-ex (98) 26 def (*DO* L 239 de 22.09.2000).

Decisión del Consejo (2002/463/CE) de 13 de junio de 2002 por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO).

Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación relativa a las deficiencias graves detectadas en la evaluación correspondiente 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores por Grecia, Doc 5985/16, Bruselas 12 de febrero de 2016.

Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 de la aplicación por Islandia del *acervo* de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior, DOC 5741/18, Bruselas 29 de enero de 2018.

Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 relativa a la aplicación por parte de España del *acervo* de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior, DOC 14183/18, Bruselas 12 de noviembre de 2018.

Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 de la aplicación por Suecia del *acervo* de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores, DOC 15810/18, Bruselas, 20 de diciembre de 2018.

Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2018 evaluation of Finland on the application of the Schengen *acquis* in the field of the common visa policy, DOC 8623/19, Brussels, 15 April 2019.

Proyecto de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una recomendación para subsanar la deficiencia grave detectada en la evaluación de 2019 de los Países Bajos y las deficiencias detectadas en la evaluación de 2019 de España, Francia, los Países Bajos y Suiza relativas a la aplicación del acervo de Schengen en materia de política común de visados, DOC 13589/20, Bruselas 2 de diciembre de 2020.

Proyecto de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación sobre la subsanación de las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2016 de la aplicación por Francia del acervo de Schengen en el ámbito del Sistema de Información de Schengen, DOC 7137/18, Bruselas 13 de marzo de 2018.

Decisión (UE) 2022/2272 del Consejo de 18 de noviembre de 2022 por la que se autoriza la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina (*DO* L 300 de 21.11.2022).

Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la UE (*DO* C 326 de 26.10.2012).

Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de un Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (COM(2003) 687 — C5-0613/2003 — 2003/0273(CNS)), P5 TA(2004)0151, *DO* C102E de 28.04.2004.

Legislación española

Acuerdo del 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (*BOE* nº 100 de 25.04.1992 y corrección de erratas *BOE* nº 130 de 30.05.1992).

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (*BOE* nº 74 de 27.03.2003).

Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (*BOE* nº 185 de 04.08.2003).

Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (*BOE* nº 37 de 12.02.2004).

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde, hecho en Praia el 21 de febrero de 2008 (*BOE* nº 136 de 05.06.2009).

Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006. (*BOE* nº 310 de 28.12.2006).

Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referéndum» en Conakry el 9 de octubre de 2006 (*BOE* nº 26 de 30.01.2007).

Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho «ad referen- dum» en Madrid el 20 de marzo de 2007. (*BOE* nº 39 de 14.02.2008).

Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007 (*BOE* nº 135 de 04.06.2008).

Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008 (*BOE* nº 160 de 03.07.2008).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Acuerdo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior y de la Descentralización de la República de Níger con el objetivo de crear un equipo mixto de cooperación policial para la lucha contra las organizaciones y redes criminales ligadas al terrorismo en Níger, hecho en Niamey el 7 de marzo de 2022 (*BOE* nº 143 de 16.06.2022).

Convenio entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra, relativo a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de sus nacionales, hecho "ad referéndum" en Bruselas el 4 de diciembre de 2000 (*BOE* nº 153 de 27.06.2003).

Convenio entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum», en Praia el 26 de junio de 2006 (*BOE* nº 153 de 26.06.2008).

Convenio entre el Reino de España y la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia internacional organizada, hecho «ad referendum», en Madrid el 16 de octubre de 2008 (*BOE* nº 63 de 14.03.2009).

Convenio entre el Reino de España y la República de Mali en materia de lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum», en Praia el 26 de junio de 2006 (*BOE* nº 20 de 23.01.2013).

Convenio entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania sobre cooperación en materia de seguridad, hecho «ad referendum», en Madrid el 26 de mayo de 2015 (*BOE* nº 108 de 04.05.2018).

Convenio de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 14 de mayo de 2015 (*BOE* nº 160 de 06.07.2015).

Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia, hecho en Rabat el 13 de febrero de 2019 (*BOE* nº 83 de 07.02.2022).

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (*BOE* nº 63 de 14.03.1986).

Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (*BOE* nº 297 de 13.12.1995).

Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* nº 10 de 12.01.2000).

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la de la Defensa Nacional ((*BOE* nº 276 de 18.11.2005).

Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas (*BOE* nº 278 de 20.11.2007).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de seguridad ciudadana (*BOE* nº 77 de 31.03.2015)

Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial (*BOE* nº 7 de 08.01.1977).

Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica (*BOE* nº 46 de 23.02.1978).

Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (*BOE* nº 283 de 25.11.1992).

Ley 236/2013, de 5 de abril, por el que se establece la Zona Económica Exclusiva de España en el Mediterráneo noroccidental. (*BOE*, nº 92 de 14.04.2013).

Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (*BOE* nº 180 de 25.07.2014).

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (*BOE* nº 253, de 10.10.2011).

Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca (*BOE* nº 234 de 30.09.1977).

Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera. (*BOE* nº 48 de 25/02/1982).

Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil (*BOE* nº 52 de 1.3.1991).

Real Decreto 734/2020 del 4 de agosto por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior (*BOE* nº 211 de 5. 08.2020)

Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen las normas para su actuación. (*BOE* nº 243 de 11.10.2006).

Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. (*BOE* nº 215 de 95.09.2008).

Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil.

Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 3 de agosto de 2018, por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas de actuación (*BOE* nº 188 de 4.08.2018).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Orden PCI/121/2019, de 11 de febrero por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 1 de febrero de 2019, por el que se adoptan medidas adicionales para reforzar las capacidades operativas y garantizar la adaptación permanente de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, Mar de Alborán y aguas adyacentes, para el cumplimiento del acuerdo de las funciones que le fueron encomendadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018. (*BOE* nº 37 de 12.02.2019).

Orden INT/482/2020 de 30 de mayo, por la que se nombra al General de División don Juan Luis Pérez Martín como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, así como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias (*BOE* nº 154 de 1.06.2020).

Orden INT 859/2023, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía (*BOE* nº 176, de 25.07.2023).

JURISPRUDENCIA

Sentencias del TJUE (Gran sala) de 13 de junio de 1958, Asunto 9/56 y 10/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero*.

Auto del TFPUE (Presidencia) de 16 de noviembre 2011, Asunto F-61/11 R, *Possanzini contra Frontex.*

Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012, Asunto C-355/10 *Parlamento Europeo contra Consejo*.

Sentencia del TEDH (Gran Sala) de 23 de febrero de 2012 Asunto 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. contra Italia.*

Sentencia del TGUE (Sala Quinta) de 12 de julio de 2012, Asunto T-476/07 *Evropaik Dynamik contra Frontex.*

Sentencia del TFPUE (Sala Tercera) de 30 de enero de 2013, Asunto F-87/11, *Wahlström contra Frontex.*

Sentencia del TFPUE (Sala Segunda) de 12 de junio de 2013, Asunto F-5/12, *Bogusz contra Frontex.*

Sentencia del TFPUE (Sala Segunda) de 30 de septiembre de 2013, Asunto F-124/11 *Possanzini contra Frontex.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sentencia del TFPUE (Salta Tercera) de 9 de octubre de 2013, Asunto F-116/12 *Wahlström contra Frontex.*

Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de enero de 2014, Asunto 270/12 *Reino Unido contra el Parlamento y Consejo.*

Sentencia del TFPUE (Salta Tercera) de 17 de septiembre de 2014, Asunto F-117/13 *Wahlström contra Frontex.*

Sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2015, Asunto C-363/14, *Parlamento contra Consejo.*

Auto del TFPUE (Sala Primera) de 18 de julio de 2016, Asunto F-68/15, *Possanzini contra Frontex.*

Auto del TGUE (Sala Cuarta) de 19 de septiembre de 2016, Asunto T-613/15 *European Dynamics Luxemburgo contra Frontex.*

Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 17 de mayo de 2017, Asunto T-583/16, *PG contra Frontex.*

Sentencia del TGUE (Sala de Casación) de 10 de octubre de 2017, Asunto T-686/16 P Possanzini contra Frontex.

Sentencia del TGUE (Sala Novena) de 13 de diciembre de 2018, Asunto T-591/16, *Wahlström contra Frontex.*

Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 27 de noviembre de 2019, Asunto T-31/18 *Izuzquiza y Semsrott contra Frontex.*

Auto del TJUE (Presidencia) de 31 de enero de 2020, Asunto C-839/19 P, *Romanska contra Frontex.*

Sentencia del TJUE (Sala tercera) de 2 de abril de 2020, Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17 *Comisión contra Polonia, Hungría y República Checa.*

Auto del TGUE (Sala Quinta) de 19 de enero de 2021, Asunto T-212/18, *Romanska contra Frontex.*

Sentencia del Tribunal General de la UE (Sala Novena ampliada) de 29 de septiembre de 2021, Asuntos acumulados T-344/19 y T-356/19, *Frente Polisalio vs Consejo.*

Sentencia del Tribunal General de la UE (Sala Novena ampliada) de 29 de septiembre de 2021, Asunto T-279/19, *Frente Polisario vs Consejo.*

Sentencia del TGUE (Sala Primera) de 21 de diciembre de 2021, Asunto T-409/20, *KS contra Frontex.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sentencia del TGUE (Sala Novena ampliada) de 26 de enero de 2022, Asunto T-849/19 *Leonardo SpA contra Frontex.*

Auto del TGUE (Sala Novena) de 7 de abril de 2022, Asunto T-282/21 *SS y ST contra Frontex.*

Auto del TGUE (Sala Cuarta) de 15 de marzo de 2023, Asunto T-584/22, *Texeira contra Frontex.*

Sentencia del TGUE de 6 de septiembre de 2023, Asunto T-600/21 *WS y otros contra Frontex.*

Auto del TGUE (Sala Sexta) de 23 de noviembre de 2023, Asunto T-600/22 *ST contra Frontex*

Auto del TGUE (Sala Séptima) de 13 de diciembre de 2023, Asunto T-136/22 *Hamoudi contra Frontex.*

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Monografías

ACOSTA PENCO, T.: *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 2020.

ACOSTA PENCO, T.: *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*, Pamplona, Arazandi, 2020.

ACOSTA PENCO, T.: *La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. De la mera coordinación a la actuación subsidiaria en las fronteras exteriores de la Unión Europea,* Madrid, Marcial Pons, 2023.

ALBERTI, J.: *Le agenzie dell'Unione europea*, Milán, Giuffrè Editore, 2018.

ANDERSON, M., *et. al*.: *The Frontiers of European Union*, Hampshire, Palgrave, 2001.

ANTÓN GUARDIOLA, C.: *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo blach, 2011.

AZKONA, N.: *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Bilbao, Alboan/Entreculturas, 2011.

AZKONA, N.: *La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2013.

BAUMANN, M.: *Der deutsche fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

USC SANTIAGO

BISCOP, S.: *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Ashgate, Routledge, 2003.

BICKERTON, C.J.: *European Integration. From Nation-State to Member State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

BÖS, M.: *Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997.

BOURBEAU, P.: *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, Abingdon, Routledge, 2011.

BUSUIOC, M.: *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft, Eburon, 2010.

BUZAN, B., *et al*.: *Security: A New Framework for Analysis,* London, Lynne Rienner Publisher, 1998.

CASSARINO, J.P.: *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area,* Washington, Middle East Institute, 2010.

CASTAN PINOS, J.: *La Fortaleza Europea: Schengen, Ceuta y Melilla*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2014.

CECCHINI, P., *et al*.: *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market,* Aldershot, Wildwood House, 1988.

DELOGU, B.: *Risk Analysis and Governance in EU Policy Making and Regulation*, Cham, Springer, 2016.

DE SOUSA FERREIRA, S. R.: *Managing Migrations in Europe's Southern Border. The cases of Spain, Italy and Portugal*, PhD Thesis, UNED, 2016.

DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et. al.: España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2022.

DÖBLER-HAGEDORN, F.: *The state at its borders: Germany and the Schengen negotiations*, PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 2003.

ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2017.

ELLEBRECHT, S.: *Mediated Bordering: Eurosur, the Refugee Boat, and the Construction of an External EU Border*, Verlag, Transcript, 2020.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: *Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Delta Publicaciones, 2014.

USC DE COMPOSTELA

FERNÁNDEZ-ROJO, D.: *EU Migration Agencies the Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL,* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.

FINK, M.: *Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

GARCÍA PÉREZ, R.: *La ampliación de la plataforma continental de España*, Pamplona, Aranzadi, 2023.

GILBERT, M.: *European Integration. A Political History,* London, Rowman & Littlefield, 2021.

GILLESPIE, R.: *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, London, Palgrave Macmillan UK, 2000.

GLAEßNER, G.J.: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2003.

GOLD, P.: *Europe or Africa? A Contemporany Study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta y Melilla*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000.

GOWLAND, D., *et al*.: *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*, London, Routledge, 2010.

GROENLEER, M.: *The autonomy of European Union Agencies. A comparative study of institutional development*, Delft, Eburon, 2009.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *España y sus fronteras en el mar. Estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Madrid, Dykinson, 2004.

HOWARTH, D., *et al*.: *The European Central Bank. The New European Leviathan?,* Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005.

ILJINA, I.: *Frontex as a European Coast Guard :A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*, PhD Thesis, National Defense University, 2019.

IZQUIERDO SANZ, C.: *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1996.

JOPPKE, C.: *Immigration and the nation-state: the United States, Germany and the Great Britain*, New York, Oxford University Press, 1999.

KAUFMAN, H.: *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington D.C, The Brookings Institution, 1981.

KELEMEN, R.D.: *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.

USC DE COMPOSTELA

KIEWIET, R., *et al*.: *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

KOSTADINOVA, V.: *The European Commission and the Transformation of EU Borders*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

LEUFFEN, D., *et al*.: *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022.

LEVIE, H.S.*: The status of Gibraltar*, Boulder, Westview Press, 1983.

LINDBERG, L.N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

MANGAS MARTÍN, A., *et al*.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2012.

MENON, A. *et al.,* (eds): *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

MORAVCSIK, A.: *The choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* London, Routledge, 1998.

MUNGIANU, R.: *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

NOKERMAN, A.: *Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne: des origines de l'espace Schengen au «Schengen Governance Package»,* Thesis, Université catholique de Louvain, 2015.

ORIHUELA CALATAYUD, E.: *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989.

PEERS, S., *et. al.* (eds): *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Leiden, Nijhoff, 2012.

PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

RIJPMA, J.: *Building Borders: The Regulatory Framework for the Management of the External Borders of the European Union*, PhD Theses, European University Institute, 2009.

ROMERO, E.: *Quién invade a quién. El Plan África y la migración*, Oviedo, Cambalache, 2006.

ROSAMOND, B.: *Theories of European Integration*, New York, St. Martín's Press, 2000.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RUIZ DÍAZ, L.J.: *La acción exterior de la Unión Europea contra el Crimen Organizado Transnacional. Aspectos internos y dinámicas exteriores del discurso securitario*, Madrid, Tecnos, 2017.

SANTOS VARA, J.: *La gestión de las fronteras de la UE: los nuevos poderes de la Agencia Frontex*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

SMITS, R.: *European Central Bank: Institutional Aspects*, London, Kluwer Law International, 1997.

SODDU, P.: *Inmigración extra-comunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Ceuta, Ayuntamiento de Ceuta, 2002.

SUÁREZ DE VIVEIRO, J.L., *et al*.: *Atlas of the European Seas and Oceans. Maritime jurisdiction, sea uses and governance*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2007.

TASCHNER, H.C.: *Schengen: Die Ubereinkommen Zum Abbau Der Personenkontrollen an Den Binnengrenzen Von Eu-Staaten,* Baden-Baden, Nomos, 1997.

TAYLOR P.: *The Limits of European Integration*, London, Groom Helm, 1983.

TOVO, C.: *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

TRONDAL, J.: *An Emergent European Executive Order*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

YIN, R.K.: *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage, 2009.

Artículos científicos y capítulos de libro

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *et. al*.: "Vigilancia de fronteras marítimas y elementos esenciales en los actos de ejecución", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 47, enero-abril, 2014, pp. 267-284.

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: "Las fronteras terrestres de España en Melilla: Delimitación, vallas fronterizas y "tierra de nadie"", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 28, 2014, DOI: 10.17103/reei.28.07.

ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: "Estrategias de seguridad marítima y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 2020, nº 40, 2020. DOI: 10.17103/reei.40.12.

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: "La gestión integrada de fronteras exteriores marítimas de la UE: Un análisis de la Agencia Europea de Fronteras y Costas", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*. (eds): *Seguridad y fronteras en el mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 150-176.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: "Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro", *Paix et Securite Internationales*, nº 10, 2022, DOI: 10.25267/Paix_secur_int.2021.i10.1501

ADELINE, R., *et al*.: *Integrated Borders Management is not a 'one size fits all' concept*, ICMPD, 14 March, 2016. Disponible en https://www.icmpd.org/news/archive/integrated-border-management-is-not-a-one-size-fits-all-concept

AMEYAHID MOHAMED, M., *et al.*: "Cooperation as an Essential Component of European Integrated Border Management (EIBM)", *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 22, nº 2, December 2022, pp. 46-62.

ANANOU, O., *et al*.: "La movilidad transfronteriza: el caso de Melilla-Nador", *Revista de Humanidades*, nº 28, 2016, pp. 169-196.

ANDERSON, J.: *Theorizing state orders: "politics/economics and democracy in capitalism"*, Working Paper 01-1, Belfast, Centre for International Border Research, 2001.

ANDERSON, M.: "European Frontiers and the end of the Twentieth Century: An Introduction", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 1-10.

ANDOURA, S., *et al*.: *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, EPIN Working Paper nº 19, CEPS, 2008.

APARICI, M., *et al.*: "Proceso euromediterráneo hacia una verdadera zona de libre comercio euromediterránea", *ICE: Revista de Economía*, nº 846, enero/febrero, 2009, pp. 33-46.

ARAGALL, X., *et al*.: "Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento. Migración hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Bellaterra, 2012, pp. 105-142.

ARGEREY VILAR, P.: "La dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal", *Cuadernos de estrategia*, nº 135, 2007, pp. 49-70.

ARGOMANIZ, J.: "A 'coordination nightmare'? Institutional Coherence in European Union Counter-Terrorism", en KAUNERT, C., *et al.* (eds): *European Homeland Security : A European strategy in the making?*, London, Routledge, 2012, pp. 72-94.

ARMAO, G.: "L'Agenzia Frontex e l'Agenda Europea sulla Migrazione", *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, nº 1, 2020, pp. 1-27.

ARNÁEZ, I.: "Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex", en BLASI CASAGRÁN, C., *et al*. (coord): *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Contrapeso necesario a su autonomía*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 125-134.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ARTEAGA, F.: "Las operaciones de última generación: El Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 54, 2007.

ASÍN CABRERA, Mª. A.: "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: Especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, 2008, pp. 165-188.

ASS, K.F., *et al.*: "Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life", *The British Journal of Criminology*, nº 55, 2015, pp. 1-18.

AUS, J.P.: "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", *European Integration Online Papers*, nº 10, 2006.

AUS, J.P.: *EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice: Logics of Decision-making in the Justice and Home Affairs Council*, Arena Working Paper nº 15, 2007.

ÁVILA, E.: "La presión migratoria como factor de riesgo para el futuro de la frontera europea en África: una visión desde Ceuta", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, pp. 66-88.

BACHILLER LÓPEZ, C.: "Border policing at sea: Tactics, routines, and the law in a Frontex patrol boat", *The British Journal of Criminology*, vol. 63, nº 1, 2022, pp. 1-17.

BALDACCINI, A.: "Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges,* Leiden*,* Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 229-255.

BALIBAR, E.: "Europe as Borderland", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 27, nº 2, 2009, pp. 190-215.

BALZACQ, T.: "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *Journal of Common Market Studies*, vo. 46, issue 1, 2008, pp. 75-100.

BALZACQ, T., *et al.*: *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, Challenge Liberty and Security Research paper nº 12, CEPS, 2008.

BARBERO, I.: "Los Centros de Atención Temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías", *DERECHOS Y LIBERTADES: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, nº 45, 2021, pp. 267-302.

BARRADA FERREIRÓS, A.: "Las nuevas leyes de Marruecos sobre espacios marítimos", *Revista General de la Marina*, vol. 279, 2020, pp. 95-113.

BAST, J., *et al.:* "The Federal Order of Competences", en BAST, J., *et al.* (eds): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 275-308.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BELLANOVA, R., *et al*.: "The Making (Sense) of EUROSUR: How to Control the Sea Borders?", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, pp. 23-44.

BERMEJO CASADO, R.: "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*, nº 91, 2010, pp. 29-62.

BERMEJO GARCÍA, G.: "Las ciudades españolas de Ceuta y Melilla: características y fronteras", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, pp. 8-39.

BERNARD, E.: "Accord sur les agences européennes: la montagne accouche d'une souris", *Revue du droit de l'Union Européenne,* nº 3, 2012, pp. 399-446.

BERRAMDANE, A.: "Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne", *Revue du droit de l'Union Européenne*, nº 2, 2008, pp. 237-260.

BIAD, A.: "The Countries of the Southern Mediterranean and the Advent of a European Defense Policy", *Connections*, vol. 1, nº 1, January 2002, pp. 46-49.

BIGO, D.: "Frontier controls in the European Union: Who is in control?", en BIGO, D., *et al*. (eds): *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Abingdon, Ashgate, 2005, pp. 49-99.

BIGO, D., *et al*.: *Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 52, CEPS, 2012.

BIGO, D.: "The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts", *Security Dialogue*, vol. 45, nº 3, 2014, pp. 209-225.

BIGO, D., *et al*.: "What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology", en GHECIU, A., *et al.* (ed): *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford University Press, 2018, pp. 116-130.

BIGO, D.: "Interoperability: A political technology for the datafication of the field of EU internal security?", en BIGO, D., *et al.* (eds): *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 400-417.

BOIN, A., *et al*.: "The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership", *Administration & Society*, vol. 40, nº 3, 2008, pp. 271-297.

BOSILCA, R.L.: "The Use of Satellite Technologies for Maritime Surveillance: An Overview of EU Initiatives", *Incas Bulletin*, vol. 8, issue 1, 2016, pp. 153-161.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BOSSONG, R., *et al*.: "External security logics and the pursuit of internal security in Europe", en BIGO, D., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 335-351.

BORG, S.: "Euro-Crafting at Border Zones: The Case of the Greco-Turkish Border and the Question of a European Union 'Beyond the State'", *Geopolitics*, vol. 19, nº 3, 2014, pp. 565-586.

BOU FRANCH, V.: "La delimitación de los espacios marítimos españoles", en VV.AA. *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya. (vol. I),* Valencia, Fundación Valenciana de Estudios Avanzado, 2000, pp. 159-202.

BOVENS, M.: "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, vol. 13, nº 4, July 2007, pp. 447-468.

BRANDÃO, A.P.: "The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 6, nº 1, May-October 2015.

BRIÈRE, C.: "Cooperation of Europol and Eurojust with external partners in the fight against crime: a legal appraisal", HOFFMAN, H., *et al.* (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 59-77.

BURASCHI, D., *et al: Evolución reciente de la inmigración marítima irregular en Canarias*, OBITen Factsheet 8/2020.

BURGERSS, M.: "Federalism", en DIEZ, T., *et. al*: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 25-44.

BUSUIOC, M., *et al*. "Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union: emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2012, pp. 128-151.

CAMPESI, G.: "Frontex and the Production of the Euro-Mediterranean Borderlands (2006–2016)", en GUALTIERI, C. (ed): *Migration and the Contemporary Mediterranean. Shifting Cultures in Twenty-First-Century Italy and Beyond*, Oxford, Peter Lang Publishing 2018, pp. 39-65.

CAPOCCIA, G., *et al*.: "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, vol. 59, issue 3, 2007, pp. 341-369.

CARLING, J.: "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders", *International Migration Review*, vol. 41, nº 2, 2007, pp. 316-343.

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

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CARRERA, S*., et al*.: '*Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, CEPS Paper, CEPS, November 2010.

CARRERA, S., *et al*.: *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*, CEPS Papers nº 79, CEPS, 2015.

CARRERA, S., *et al*.: *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe nº 88, CEPS, March 2016.

CARRERA, S., *et al.: Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe, Effective remedies for victims of human rights violations?*, CEPS, 2018.

CARRERA, S., *et al*.: *The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU asylum policy: One step forward, three steps back on equal solidarity*, CEPS In-Depth Analysis, CEPS, October 2022.

CASAS-CORTES, M., *et al*.: "'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality", *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, nº 3, 2014, pp. 231-251.

CEPILLA GALVÍN, M.A.: "Le "statut avancé" do Maroc et la cooopération euro-mediterranéenne", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 397-411.

CERDERBRATT, M.: "Frontex: Human rights responsibilities", *International Journal of Refugee Law,* vol. 25, nº 2, June 2013, pp. 407-434.

CESARZ, M.: "A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)", *Studia Prawnicze Kul*, vol. 88, nº 4, 2021, pp. 7-27.

CHAMON, M.: "Eu Agencies between Meroni and Romano or the Devil and The Deep Blue Sea*", Common Market Law Review*, nº 48, 2011, pp. 1055–1075.

CHAMON, M.: "The Empowerment of Agencies under the *Meroni* Doctrine and art.114 TFEU: Comment on *United Kingdom v Parliament and Council (Short- selling)* and the Proposed Single Resolution Mechanism", *European Law Review*, Issue 3, 2014, pp. 380-403.

CHAMON, M., *et al*.: "Constitutional limits to the EU agencies' external relations", en HOFMANN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 12-33.

CHINTOAN-UTA, M*., et al*.: "EU Coast Guard: A Governance Framework Based On the Principles of Sustainable Development", *European Journal of Sustainable Development*, vol 5, nº 2, 2016, pp. 181-196.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

COHEN, A.: "Boundaries and Boundary-consciousness: Politicizing Cultural Identity", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 22-35.

COMAN-KUND, F.: "The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal- Institutional Phenomenon", *European Foreign Affairs Review*, vol. 23, Issue 1, 2018, pp. 97-118.

COMAN-KUND, F.: "The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications", en HOFFMAN, H., *et al* (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 46-58.

CORNELIUS, W.: "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", en CORNELIUS, W., *et al.: Controlling Inmigration: a Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994, pp. 387-429.

COSIDÓ, I.: *La frontera exterior de la Unión Europea: una perspectiva española*, Análisis nº 39, Grupo de Estudios Estratégicos, 18 de junio de 2003.

COUTTS, S.: "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an Area of Legal Integration", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 7, 2011, pp. 87-107.

CRAIG P., *et al.*: "Introduction", en CRAIG P., *et al*. (eds): *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective,* Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 1-15.

CRAIG, P.: "Institutions, Power, and Institutional balance", en CRAIG, P., *et al*. (eds): *The Evolution of the EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 46-89.

CRESCENZI, G.: *Frontex e le operazioni congiunte nel Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton,* Roma, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2016.

CSERNATONI, R.: **"**Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management", *European Security*, vol 27, nº2, 2018, pp. 175-200.

CURTIN, D.: "Delegation to EU Non – Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability", en GERARDIN, D., *et al* (eds): *Regulation through agencies in the EU, a new paradigm of european govenance?*, London, Routledge, 2005, pp. 88-119.

CURTIN, D.: "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, vol. 13, nº. 4, 2007, pp. 523-541.

CURTIN, D., *et al*.: "European Union agencies: tipping the balance?" en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, pp. 193-205.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CUSUMANO, E..: "Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control", *Cooperation and Conflict*, vol. 54, nº 1, 2018, pp. 3-24.

DE BRUYCKER, P.: "The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic", *European Papers*, vol. 1, nº 2, 2016, pp. 559-569.

DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: "El CEDH como límite de las políticas migratorias europeas", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 46, septiembre/diciembre, 2013, pp. 1119-1135.

DE PIETRI, D.: "La redefinición de la zona contigua por la legislación interna de los Estados", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 62, nº 1, 2010, pp. 119-144.

DEEPHOUSE, D*., et al*.: "Organizational Legitimacy: Six Key Questions", en GREENWOOD, R., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, Sage Publications, 2017, pp. 27-54.

DEHOUSSE, R.: "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol 4, nº 2, 1997, pp. 246-261.

DEHOUSSE, R.: "Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model", *West European Politics,* vol. 31, nº 4, 2008, pp. 789-805.

DELEIXHE, M., *et al*.: "The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?", *Journal of European Integration*, vol 41, nº7, 2019, pp. 921-936.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 6, nº 12, 2002, pp. 299-341.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "La Verja de Gibraltar", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 115-176.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa", en RIPOLL CARULLA, S.: *Jornadas sobre Derecho, Migración y Empresa*, Barcelona, Marcial Pons, 2019, pp. 89-117.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Gibraltar, ¿costa española? Por una reformulación de la teoría de la 'costa seca' sobre el puerto y las aguas en torno al peñón", *Cuadernos de Gibraltar*, nº 3, 2019, pp. 1-47.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas", *Paix et Securite Internationales*, nº 10, 2022.

DEN HEIJER, M.: "Europe beyond its Borders: Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 169-198.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

DEN HEIJER, M., *et al*.: "Where human rights meet administrative law: Essential elements and limits to delegation", *European Constitutional Law Review*, vol. 9, 2013, pp. 513–533.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: "Maritimes zones under Sovereignty and Navigation", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 239-251.

DIJSTEBLOEM, H., *et. al*.: "Surveillance at sea: The transactional politics of border control in the Aegean", *Security Dialogue*, vol. 48, nº3, 2017, pp. 224-240.

DI PASCALE, A.: "Migration Control at Sea: The Italian Case", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010 pp. 296-300.

DONAIRE VILLA, F.J.: "¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación en al ámbito de la Unión Europea y, por tanto, del ELSJ?", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 13-46.

DONAIRE VILLA, F.J.: "El acervo Schengen como instrumento y escenario de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 107-140.

DYRBERG, P.: "Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?", en ARNULL, A., *et. al* (eds): *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 81-96.

DZANKIC, J.: "Visa Policy in the European Union", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019, DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1092.

ECHEVARRÍA JESÚS, C.: "La cooperación entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí: Un ejemplo de esfuerzo común contra la lucha de tráficos ilícitos", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 363-371.

EGEBERG, M.: "European Government(s): Executive Politics in Transition?", *West European Politics*, vol. 31, nº 1-2, 2008, pp. 235-257.

EGEBERG, M., *et al.*: "EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nº6, 2011, pp. 868-887.

EGEBERG, M., *et. al:* "Building executive power at the European level: on the role of EU-level agencies", en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, pp. 19-41.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EGEBERG, M., *et al: Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*, TARN working paper nº 1/2016.

EKELUND, H.: "The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach", *Journal of European Integration*, vol. 36, nº 2, 2014, pp. 99-116.

EKELUND, H.: "Normative Power Frontex? Assessing agency cooperation with third countries", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 79-99.

ESPÓSITO MASSICCI, C.: "Sobre el establecimiento de una línea media como límite marítimo provisional entre España y Marruecos frente a las costas de las Islas Canarias", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 13, 2005, pp. 91-107.

ESTEBAN SÁNCHEZ, V., *et al*.: "La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa. Los casos de España y Malta", en ANGUIANO TÉLLEZ, M.E., *et al*. (eds): *Migraciones y Fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, CIDOB-Icaria editorial, 2010, pp. 75-102.

ESTEVE GARCÍA, F.: "Los acuerdos de facilitación de visados y los acuerdos de readmisión concluidos por la UE como instrumentos de flexibilización en las fronteras externas", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento: Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2012, pp. 203-228.

ET HOUDAIGUI, R.: "La politique marocaine en matière de lutte contre la migration illegale", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 283-291.

EVENSON, M., *et al*.: *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance,* Report Presented to the Commission, 1999.

EVERSON, M., *et al.*: "Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control", en DE SCHUTTER, O., *et al.* (eds): *Governance in the European Union,* Luxemburg, European Commission, 2001, pp. 129-168.

EVERSON, M., *et al*: "European Agencies in between Institutions and Member State", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, pp. 1-11.

EVERSON, M., *et al.*: "EU Agencies and the Politicized Administration", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 21-51.

FAJARDO DEL CASTILLO, T.: "Los acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *et al*. (coords): *Migraciones y Desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Marcial Pons, 2007, pp. 87-102.

USC DE COMPOSTELA

FAUSER, M.: "Selective Europeanization: Europe's Impact on Spanish Migration Control", en FAIST, T., *et al*. (eds): *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, London, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 136-156.

FERNÁNDEZ JURADO, J.A., *et al*.: "Servicio Integral de Vigilancia Exterior (S.I.V.E): Consecuencias de su implantación", *Boletín Criminológico*, nº 89, septiembre 2006, pp. 2-4.

FERNÁNDEZ RODERA, J. A.: "El mar y el derecho penal", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 72, 1998, pp. 215-226.

FERNÁNDEZ-ROJO, D.: "The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 4-5, 2016, pp. 225-234.

FERNÁNDEZ-ROJO, D.: "Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896", *Revista Catanala de Dret Públic*, nº 60, pp. 181-195.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: "Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto", *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

FERRER GALLARDO, X.: "Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en continente africano", *Documents d'anàlisi geográfica*, nº 51, 2008, pp. 129-149.

FINK, M.: "Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'", *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 28, issue 75, 2012, pp. 20-35.

FINK, M. *et al*.: "The management of the European Union's external borders", en DE BRUYCKER, P. *et al*.: *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 407-434.

FIORINA, M.P.: "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?", *Public Choice*, vol. 39, 1982, pp. 33-66.

FISHER, E.: "The European Union in the Age of Accountability", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, nº 3, 2004, pp. 495-515.

FISCHER-LESCANO, A., *et al*.: "Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, vol. 21, nº2, 2009, pp. 256–296.

FJØRTOFT, T.N.: "More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis", *Regulation & Governance*, vol. 16, 2022, pp. 557-571.

USC DE COMPOSTELA

FLIGSTEIN, N., *et al*.: "The Institutionalization of European Space", en FLIGSTEIN, N., *et al*. (eds): *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 1-28.

FRANKOWSKI, P., *et al*.: "Patrolling Power Europe: The Role of Satellite Observation in EU Border Management", en BOSSONG, R., *et al*. (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Cham, Springer, 2016, pp. 65-80.

FREEMAN, G.P.: "Modes of Inmigration Politics in Liberal Democracies States", *International Migration Review*, vol. 29, nº 4, 1995, pp. 881-913.

FRENZEN, N. W.: "The legality of Frontex Operation Hera-type migration control practices in light of the Hirsi judgement", en GAMMELTOFT-HANSEN, T., *et al*. (eds): *Human Rights and the Dark Side of Globalisation,* London, Routledge, 2016, pp. 294-313.

FUENTE COBO, I.: "Geopolítica y estrategias de seguridad en el Mediterráneo. Turquía y Norte de África", en CESEDEN: *El Mediterráneo: Cruce de intereses estratégicos*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2011, pp. 73-100.

FUENTES LARA, M. C.: "El comercio "atípico" en la frontera ceutí. El caso de las porteadoras", *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 6, nº 1, 2016, pp. 84-107.

GALLEGO NARANJO, R.: "El apoyo de la Armada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en alta mar", *Revista General de Marina*, vol. 278, mes 1-2, 2020. pp. 105-119.

GARCIA ANDRADE, P.: "Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective", en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 318-335.

GARCÍA PÉREZ, R.: "Las prospecciones petrolíferas en aguas canarias y su impacto en las relaciones hispano-marroquíes", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos,* nº 13,2012, pp. 125-138.

GARCÍA PÉREZ, R.: "Canarias y la previsible ampliación de su plataforma continental: el difícil equilibrio entre España, Marruecos y el Sáhara Occidental", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº. 26, 2019, pp. 117-139.

GARRIDO GUIJARRO, O.: *Plan África: balance de quince años de compromiso español*, Documento de Análisis IEES 53/2021, 15 de diciembre de 2021.

GATES, E.F., *et al*.: "Case Study Methodology", en DENZIN, N. K., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage, 2018, pp. 600-630.

GATEV, I.: "Very Remote Control: Policing the Outer Perimeter of the Eastern Neighbourhood", BALZACQ, T. (ed.): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs Governance, Neighbours, Security*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 205-228.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GERSEN, J.E.: "Designing agencies", en FARBER, D.A., *et al*. (eds): *Research Handbook Public Choice and Public Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010, pp. 333-362.

GEUIJEN, K., *et al.:* "Studying Eurocrats at Work", en GEUIJEN, K.*, et al*: *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 13-23.

GIANNETTO, L.: "CSOs and EU Border Management: Cooperation or Resistance? The Case of Frontex Consultative Forum", *American Behavioral Scientist*, vol. 64, nº 4, 2020, pp. 501-524.

GILL, P., *et al*: "From Intelligence Cycle to web of intelligence: complexity and the conceptualisation of intelligence", en PHYTHIAN, M. (eds): *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 35-55.

GKLIATI, M., *et al.: Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, Refugee Law Initiative Working Paper 30, June 2017.

GKLIATI, M., *et al*.: "Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations", *Utrecht Law Review*, vol. 17, nº 4, 2021, pp. 57-72.

GKLIATI, M.: "Frontex Return Operation and their Human Rights Implications", en SOYSÜREN, I*., et al*. (eds): *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Bern, Peter Lang Editions, Pendiente de publicar.

GODENAU, D., *et al*.: *Disuasión migratoria multinivel en la gestión de la frontera marítima española*, Comunicación presentada en 10th Annual IMISCOE Conference, 26-27 August 2013, Malmö (Sweden).

GODENAU, D.: "Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 12, nº 2, 2014, pp. 123-142.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.: "La Bahía de Algeciras y las aguas españolas", en DEL VALLE GÁLVEZ, A., *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 211-236.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.: "El acuerdo España - Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación las avalanchas de Ceuta y Melilla", *Anuario español de derecho internacional*, nº 22, 2006, pp. 255-284.

GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C.: "Spain, the Cheap Model, Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies", *European Journal of Migration and Law*, nº 11, 2009, pp. 139-157.

GRANDA, L., *et al*.: ""Si no tengo esto, no tengo nada": mujeres porteadoras durante el cierre fronterizo entre España y Marruecos", *Estudios Fronterizos*, vol. 24, 2023, DOI 10.21670/ref.2304115.

USC DE COMPOSTELA

GRILLER S., *et al*.: "Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of *Meroni* doctrine", *European Law Review*, nº 1, 2010, pp. 3-35.

GRZESZCZAK, R.: "Executive Power in the European Union", en GRZESZCZAK, R., *et al.* (eds): *The Multi-level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies*, Berlin, Lit Verlag, 2012, pp. 77-102.

GUERRA PENA, G.: "Administración y protección marítima", en EALEDE: *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español,* Madrid, Ministerio de Defensa, 2013, pp. 183-242.

GUINEA, M.: "La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil", *Revista Unisci*, nº 39, octubre, 2015, pp. 253-272.

GUILD, E., *et al*.: "Policing at a distance: Schengen visa policies" en BIGO, D., *et al*. (eds): *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, London, Routledge, 2005, pp. 203-227.

GUILD, E., *et al*.: *What is happening to the Schengen borders?*, CEPS Paper nº 86, December 2015.

GUILD, E., *et al*.: *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: "Gibraltar y sus fronteras en el mar", en OJEDA VILA, E. *et al*. (eds): *Gibraltar y los gibraltareños. Los orígenes de la situación de un enclave estratégico en las puertas del Mediterráneo*, Sevilla, Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, 2008, pp. 45-64.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *Delimitación de las aguas marinas españolas en el estrecho de Gibraltar*, Documento de Opinión 29/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, abril 2011.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: "La gobernanza de los espacios marítimos españoles en el Norte de África: riesgos y amenazas a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*.: *Estrategia de Seguridad Marítima de España: Una agenda en actualización*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019, pp. 116-147.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.: "Ámbitos de soberanía y jurisdicción en el Mediterráneo: estudio de los nuevos procesos de territorialización a la luz del derecho internacional", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 32, 2022, pp. 118-143.

HARLOW C., *et al.*: "Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach", *European Law Journal,* vol. 13, issue 4, July 2007, pp. 548-555.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

HASS, H.: *Turning the tide? Why "development instead of migration" policies are bound to fail*, Working Paper 2, International Migration Institute, June 2006.

HELD, D.: "The Decline of the Nation State" en HALL, S., *et al.* (eds): *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s*, London, Lawrence and Wishart, 1990.

HELLER, M.: "A realistic approach to security cooperation in the Mediterranean", en ORTEGA, M. (ed): *The future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue* (Occasional Paper 14), Paris, WEU Institute for Security Studies, 2000, pp. 33-35.

HERNÁNDEZ I SAGRERA, R.: "FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?", en BARBÉ, E. (coord.): *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Barcelona Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, pp. 64-68.

HILL, A.: "The Rationalities of European Border Security", *European Security*, vol. 15, issue 1, 2006, pp. 67-88.

HOBBING, P.: *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS Working Document, nº 227, CEPS, August 2005.

HOBBING, P.: *Customs Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: The role of customs in the management of the EU's external border*, Research Papel CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, CEPS, June 2011.

HOFMANN, H., *et al*.: "Policy Implementation", en HOFMANN, H., *et al*. (eds): *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 74-112.

HOKOVSKÝ, R.: "The Concept of Border Security in the Schengen Area", *Central European Journal of International and Security Studies,* vol. 10, nº 2, 2016, pp. 72-93.

HORRI, S.: "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls", *European Politics and Society*, vol. 17, nº 2, 2016, pp. 242-258.

HRABÁLEK, M., *et. al.*: "To intervene or not to intervene? Positions of the Member States towards the article 18 of the European Border and Coast Guard proposal", *Slovak Journal of Political Sciences*, vol. 19, nº 1, 2019, pp. 43-59.

HUYSMANS, J.: "Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues" en MILES, R., *et al*.: *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter Publishers, 1995, pp, 53-72.

HUYSMANS, J.: "The European Union and the Securitization of Migrations", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 5, 2000, pp. 756-770.

IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: "The limits of EU Border and Immigration Policy I Gibraltar: Effects on the legal situation of Moroccan workers", *Paix et Secutité Internationales*, nº 2, 2014, pp. 135-149.

USC DE COMPOSTELA

IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: "La jurisprudencia del TJUE en el ámbito del espacio de la Libertad, Seguridad y Justicia y las competencias de los Estados miembros", en DONAIRE VILLA, F.J., *et al.: Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 47-64.

ILISESCU, A.: *'Securitized' Solidarity? Explaining Member States' Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders,* Student Paper Lund University, 2015.

JACQUÉ, J.P.: "The Principle of Institutional Balance", *Common market law review*, vol. 41, nº 2, 2004, pp. 383-391.

JEFFERY, C., *et al*.: "Germany and European Integration: a shifting of tectonic plates", *West Europe Politics*, vol. 26, nº 4, 2003, pp. 59-75.

JEANDESBOZ, J.: "Beyond the Tartar steppe: EUROSUR and the ethics of European border control practices", en BURGESS, J.P., *et al*. (eds): *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, Brussel, VUBPRESS, 2011, pp. 111-132.

JEANDESBOZ, J.: "European border policing: EUROSUR, knowledge, calculation", *Global Crime*, vol. 18, nº 3, 2017, pp. 256-285.

JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, A.: "Primeros pasos hacia la nueva frontera marítima hispano-lusa: el cierre de la desembocadura del río Guadiana", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 6, 2018, pp. 181-190.

JIMÉNEZ PINEDA, E.: "The Pending Maritime Delimitations between Spain and Morocco: Sovereignty, Status and Feasibility", *Maritime Safety and Security Law Journal,* issue 4, 2018, pp. 63-83.

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

JUMBERT, M.G.: "Control or rescue at sea? Aims and limits of border surveillance technologies in the Mediterranean Sea", *Disasters, vol.* 42, nº 4, 2018, pp. 674-696.

KALKMAN, J.: "Frontex: A Literature Review", *International Migration*, vol. 59, nº 1, 2020, pp. 165-181.

KARAMANIDOU, L., *et al.*: *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX,* Respond, Paper 2020/59, July 2020.

KAUNERT, K., *et al*.: "Supranational governance and European Union security after the Lisbon Treaty - Exogenous shocks, policy entrepreneurs and 11 September 2001", *Cooperation and*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Conflict, vol. 47, nº 4, Special Issue on European Security and Supranational Governance, December 2012, pp. 417-432.

KEADING. M., *et al*.: "EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problems", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, pp. 73-85.

KELEMEN, R.D.: "The politics of Eurocracy: building a new European state?", en JABKO, N., *et al*. (eds): *The State of the European Union*, vol. 7, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 173-190.

KESBY, A.: "The Shifting and Multiple Border and International Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 27, nº 1, 2005, pp. 101-119.

KEOHANE, O., *et al*.: "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 5, 1998, pp. 81-94.

KLEIN, N.: "Maritime autonomous vehicles and international laws on boat migration: Lessons from the use of drones in the Mediterranean", *Marine Policy*, vol. 127, 2021, article 104447.

KOSLOWSKI, R.: "Information Technology and Integrated Border Management", en CAPARINI, M., *et al*. (eds): *Borders and Security Governance – Managing Borders in a Globalised World*, Geneva, DCAF, 2006, PP. 48-67.

KUSTER, B., *et al.:* "How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border", en BOSSONG, R., *et al.* (eds): *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability,* Cham, Springer, 2016, pp. 45-64.

LACLETA MUÑOZ, J. M.: *Las fronteras de España en el mar*, Documento 34/2004, Real Instituto Elcano, 2004, pp. 9-18.

LASTRA, R.M., *et al*: "Public Accountability in the Financial Sector" en FERRAN, E*., et al* (eds): *Regulating Financial Services and Markets in the 21st Century*, Oxford, Hart Publishing, 2001, pp. 165-187.

LAVENEX, S., *et al*.: "Justice and Home Affairs Towards a 'European Public Order'?", en WALLACE, H., *et al*.(eds): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 457-480.

LAVENEX, S.: "The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies", *Journal of European Public Policy*, vol. 22, issue 6, 2015, pp. 836-853

LAVENEX, S., *et al*.: "EU Boundaries in the making: functionalist versus federalist", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, issue 3, 2021, pp. 427-446.

LEMBERG-PEDERSEN, M., *et al*.: *Frontex and Exit Governance: Dataveillence, Civil Society and Markets for Border Control,* AdMiGov Deliverable 2.3, Copenhagen, University of Copenhagen, 2021.

LEONARD, S.: "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 5, Issue 3, 2009, pp. 371-388.

LÉONARD, S.: "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices", *European Security*, vol 19, Issue 2, 2010, pp. 231-254.

LEONARD, S.: *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices,* Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011.

LETOURNEUX, L.: "Protecting the Borders from the Outside: An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out", *European Journal of Migration and Law*, vol 24, nº 3, 2022, pp. 330-356.

LIROLA DELGADO, I., *et al*.: "Police at Sea", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 439-452.

LOSCHI, C., *et al*.: "Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification?" en POLLAK, J., *et al.* (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 205-227.

LOSCHI, C., *et al*.: "The EU hotspot approach in Italy: strengthening agency governance in the wake of the migration crisis?", *Journal of European Integration*, vol. 44, nº 6, 2022, pp. 769-786.

LÓPEZ-SALA, A.: "Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border", *Geopolitics*, vol. 20, nº 3, 2015, pp. 513-534.

LÓPEZ-SALA, A. *et al*.: "Integrated Border Management and Irregular Migration at the South European-North African Border: The Case of Spain", en BOSSONG, R., *et al*.: *EU Borders and Shifting Internal Security*, Cham, Springer International Publishing, 2016, pp. 81-100.

LOUKINAS, P.: "Drones for Border Surveillance: Multipurpose Use, Uncertainty and Challenges at EU Borders", *Geopolitics*, vol 27, nº 1, 2022, pp. 89-112.

LUDLOW, N. P.: "European Integration in the 1980s: on the Way to Maastricht?", *Journal of European Integration History*, vol. 19, inssue 1, 2013, pp. 11-22.

LUKAS, V.: "Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions", en CHAUMETTE, P. (coor.): *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders / Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bilbao, Gomilex, 2018, pp. 381-392.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

LUNDGREN, M., *et al*.: "Differentiated influence by supranational institutions: Evidence from the European Union", *European Journal of Political Research*, Early Version, 2023. DOI: 10.1111/1475-6765.12620.

MAJCHER, I.: "Human Rights violations during EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's shared Responsibility or Complicity?", *Silesian Journal of Legal Studies*, vol 7, 2015, pp. 45-78.

MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journa*l, vol. 4, issue 1, 1998, pp. 5-28.

MAJONE, G.: "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, June 2000, pp. 273-302.

MALINOWSKI, P.: "Application of Modern Technology for Migration Management", *European Law Enforcement Research Bulletin*, Special Conference Edition nº 4, 2019, pp. 29-33.

MANGAS MARTÍN, A.: *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiaridad*, ponencia presentada en las Jornadas "El principio de subsidiaridad en la Unión Europea", Parlamento de Navarra, 17 de noviembre de 2008.

MARENGO, D.F.: "The Mediterranean Boundaries of European Union", en MURRAY, P., *et. al.*(eds): *Europe: Rethinking the Boundaries*, London, Routledge, 1998, pp. 93-104.

MARIN, L.: "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*, vol. 7, nº 4, 2011, pp 468–487.

MARIN, L.: "The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions", *European Public Law*, vol. 26, nº 1, 2020, pp. 157-180.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, M*., et al*.: *"Rechazo en Frontera" ¿Frontera sin derechos? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*, Informe Jurídico, 13 de abril de 2015.

MARX, G.T.: "Some Concepts that may be Useful in Understanding the Myriad Forms and Contexts of Surveillance", en SCOTT, L., *et al.* (eds*): Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, London, Routledge, 2004, pp. 78-96.

MCGOWAN, L.: "Theorising European integration: Revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 11, nº 3, 2007.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MEISSNER, V.: "The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'?", en POLLAK, J. *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 151-174.

MEYER, J., *et al*.: "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, nº 2, 1977, pp. 340-363.

MICHÉA, F., *et al*.: "The criminal procedure out of itself: A case of study of the relationship between EU law and criminal procedure using the ETIAS system", *European Papers*, vol. 6, nº 1, 2021, pp. 473-492.

MILLER, V.: *Gibraltar, the United Kingdom and Spain*, Research Paper 98/50, House of Commons, 22 April 1998.

MITSILEGAS, V.: "Border Security in the European Union: Towards Centralized Controls and Maximum Surveillance", en BALDACCINI, A., *et al*. (eds): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford, Hart Publishing, 2007, pp. 359-394.

MONAR, J.: "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs", *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 747-764.

MONAR, J.: "The European Union's 'Integrated Management' of External Borders", en DEBARDELEBEN, J. (ed.): *Soft Or Hard Borders?: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Roultledge, 2005, pp. 145-163.

MONAR, J.: "The Area of Freedom, Security and Justice", en BAST, J., *et al*. (eds): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 551-585.

MORALES MORILLA, C.: "La condición jurídica de los espacios marítimos de Canarias: problemática actual", *Anales de la Facultad de Derecho,* Universidad de La Laguna, 19 de diciembre de 2002, pp. 131-137.

MORENO-LAX, V.: "Frontex as a Global Actor. External Relations with Third Countries and International organizations", en DONY, M.: *La dimension externe de l espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours,* Bruxelles, Université de Bruxelles, 2012, pp. 163-184.

MORENO-LAX, V.: "The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 1, 2018, pp. 119-140.

MROZEK, A.: "Same same but different?: The European Border and Coast Guard and the "new" Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union" en BUNGENBERG, M., *et al*.: *Asyl und Migration in Europa - rechtliche Herausforderungen und Perspektiven*, Saarbrücken, Nomos, 2016, pp. 143-160.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MÜLLER, A.: *The EU's unique territorial paradigm. Centre, periphery and the EU's external borders*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 September 2013.

MÜLLER-GRAFF, P.C.: "Who Responsability are Frontiers?", en ANDERSON, M., *et.al.* (eds): *The Frontiers of Europe*, London, Pinter, 1998, pp. 11-21.

NEAL, A.: "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nº 2, 2009, pp. 333-356.

NECHEV, Z., *et al*.: *Accords de Statut: Cooperation Novatrice entre Frontex et les Balkans Occidentaux*, Note Politique No.6/2019, Institute for Democracy Societas Civilis Skopje / Fondation Konrad Adenauer, Juillet 2019.

NEVILLE, D.: *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2016.

NIEMANN, A.: "The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, issue 3, 1998, pp. 428-446.

NIEMANN, A., *et al*.: "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, Isuue 1, 2018, pp. 23-43.

NOVOTNÝ, V.: "Surveillance Aircraft and the Borders of Schengen", *European View*, vol. 19, Issue 1 , April 2020, pp. 27-35.

OANTA, G.A.: "Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE", en SOBRINO HEREDIA, J.M., *et. al*. (dir.): *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2011, pp. 171-180.

OANTA, G.A.: "A Spanish perspective on Algeria's establishment of an exclusive economic zone", *Questions of International Law*, Zoom Out 88, 2022, pp. 25-38.

O'KEEFFE, D.: "A Critical View of the Third Pillar", en PAULY, A.: *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, EIPA, 1996, pp. 1-16.

OLESTI RAYO, A.: "La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería", *Revista catalana de dret públic*, nº 40, 2010, pp. 21-52.

OLESTI RAYO, A.: "La crisis migratoria y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores en el Espacio Schengen", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, nº 1, 2016, pp. 243-247.

O' REILLY, G.: "Gibraltar: Sovereignty disputes and territorial waters", *Boundary and Security Bulletin*, Spring 1999, pp. 67-81.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ORIHUELA CALATAYUD, E.: "Pending delimitations", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 301-309.

ORIHUELA CALATAYUD, E.: "Delimitaciones pendientes y seguridad marítima: ¿un dúo incompatible?", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*.: *Estrategia de Seguridad Marítima en España. Una agenda en actualización*, Valencia, Tirant lo blanch, 2019, pp. 89-114

OVEJERO PUENTE, A. M.: "Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21, 2004, pp. 173-186.

OWEN-SMITH, J., *et al.:* "Networks and Institutions" en GREENWOOD, R., *et al*. (eds): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, Sage Publications, 2008, pp. 596-623.

PALLISTER-WILKINS, P: "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros", *International Political Sociology*, vol. 9, 2015, pp. 53-69.

PAPASTAVRIDIS, E..: " 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?", *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, nº 1, 2010, pp. 75-111.

PARKES, R.: "Borders: EU institutions fail to reconcile their agendas despite communitarisation", en TRAUNER, F., *et al*. (eds): *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter* (epub version), Abingdon, Routledge, 2015, pp.100-131.

PARKES, R.: *The internal-external nexus: Re-bordering Europe*, Brief Issue 28/2016, EU Institute for Security Studies, October 2016.

PERKOWSKI, N*., et al*.: "The evolution of EUropean border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives", *EPD: Society and Space*, vol. 41, nº 1, 2023, pp. 110-129.

PAUL, R.: "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk- based governance of European border control", *Journal of European Integration*, vol. 39, nº 6, 2017, pp. 689-706.

PAUL, R.: "Risk analysis as a governance tool in European border control", en BONJOUR, S., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London, Routledge, 2018, pp. 227-238.

PEERS, S.: "Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon", *Common Market Law Review*, vol. 48, 2013, pp. 661-693.

PEERS, S.: *The Future of the Schengen System*, Sieps Report nº 6, Sieps, 2013.

PÉREZ CARAMÉS, A.: "La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España", en CORNELIUS, W. A., *et al.* (eds): *Políticas de control migratorio: Estudio comparado de España y EE.UU,* Barcelona, Edición Bellaterra, 2012, pp. 143-211.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

PÉREZ CAVOLO, A. M.: "La lucha contra los delitos transfronterizos y las funciones de guardacostas de la guardia europea de fronteras y costas en el Mediterráneo", en GARCÍA PÉREZ, R., *et al*. (eds): *Seguridad y fronteras en el mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 197-211.

PÉREZ CAVOLO, A.M.: "El impacto del cambio climático en las migraciones: ¿Un riesgo para las fronteras exteriores de la UE?, en PERIANES BERMÚDEZ, A.B. (coord.): *Desafíos para la seguridad internacional. Los retos geopolíticos de las grandes potencias y el cambio climático*, Madrid, UNED, 2021, pp. 176-196.

PERKOWSKI, N.: "'There Are Voices in Every Direction': Organizational Decoupling in Frontex", *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, nº 5, 2019, pp. 1182-1199.

PETERS, B.G., *et al*.: "Governance Approaches", en DIEZ, T., *et. al*: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 91-104.

PIERSON, P.: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, 2000, pp. 251-267.

PI LLORENT, M.: "El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, 2017, pp. 77-117.

PINYOL I JIMÉNEZ, G.: "La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior", en BARBÉ, E. (coord.): *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Barcelona Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, pp. 58-63.

POLLACK, M.: "Theorizing EU Policy-Making", en WALLACE, H., *et al*. (eds): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 13-48.

POLLAK, J., *et al*.: "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, vol. 32, nº 5, 2009, pp. 904-924.

POLLAK, J., *et al*.: "EU Agencies in Times of Crisis: An Introduction", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 3-19.

PUDLAT, A.: "Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell", *Journal of European Integration History,* vol. 17, inssue 2, 2011, pp. 303-326.

QUINDIMIL LÓPEZ, J.A.: "La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, enero/abril, 2012, pp. 57-118.

RAPALLO, F.: "EUROMARFOR and security cooperation in the Mediterranea", en ORTEGA, M. (ed): *The future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue*, Occasional Paper 14, WEU Institute for Security Studies, 2000, pp. 29-32.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

REID-HENRY, S. M.: "An Incorporating Geopolitics: Frontex and the Geopolitical Rationalities of the European Border", *Geopolitics*, vol. 18, nº1, 2013, pp. 198-224.

REMACHA-TEJADA, J.R.: "Las fronteras de Ceuta y Melilla", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. X, 1994, pp. 195-238.

REMIRO BROTONS, A.: "Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano británicos", en DEL VALLE GÁLVEZ, A. *et al*. (eds): *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 43-83.

RICHARD, J.: "Pedalling hard: further questions about the Intelligence Cycle in the contemporary era", en PHYTHIAN, M. (eds): *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 55-85.

RIJPMA, J: "EU Border Management After the Lisbon Treaty", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 5, 2009, pp. 121-149.

RIJPMA, J.: "The Patrolling of the European Union's Maritime Border: Preventing the Rule of Law from getting lost at sea", en DEL VECCHIO, A. (ed): *International Law of the Sea. Current trends and controversial issues*, The Hague, Eleven International Publishing, 2014, pp. 77-99.

RIJPMA, J.: "The Third Pillar of the Maastricht Treaty: The Coming Out of Justice and Home Affairs", en DE VISSER M., et al. (eds): *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, p. 269-288.

RIJPMA, J.: "Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex", en BUSUIOC, M., *et al*. (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, pp. 84-102.

RIJPMA, J.: "Institutions and Agencies: Government and Governance after Lisbon", en ACOSTA ARCARAZO, D., *et al.* (eds): *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 54-76.

RIJPMA, J., *et al*.: "EUROSUR: saving lives or building borders?", *European Security,* vol. 24, nº 3, 2015, pp. 454-466.

RIJPMA, J.: *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?,* Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016.

RIJPMA, J.: "Frontex and the European system of border guards: The future of European border management", en FLETCHER, M., *et al*. (eds): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, London, Routledge, 2016, pp. 217-245.

RIMKUTE, D., *et al*.: "Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries", en HOFFMAN, H., *et al*. (eds): *The External Dimension of EU Agencies and Bodies, Law and Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 183-203.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RIPOLL SERVENT, A.: "A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators", *Journal of Common Market Studies,* vol 56, nº 1, 2018, pp. 83-100.

RISSE, T.: "Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 2, 2005, pp. 291-309.

RISSE-KAPPEN, T.: "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, inssue 1, 1996, pp. 53-80.

ROMERO BARTUMEUS, L.: "¿Sobrevivirá el Plan MARES al Plan Integral de Seguridad Marítima? La falta de doctrina estratégica española hacia el Área del Estrecho de Gibraltar", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2019, pp. 361-381.

RONESS, P., *et al*.: "Autonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?", *Public Organization Review*, nº 8, 2008, pp. 155-174.

RUDOLPH, C.: "Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age", *International Studies Review*, nº 7, 2005, pp. 1-20.

RUIZ BENEDICTO, A.: *Guarding the Fortress: The role of Frontex in the militarization an securitization of migration flows in the European Union*, Centre Delàs Report 40, Barcelona, November 2019.

RYAN, B.: "Extraterritorial immigration controls: what role for legal guarantees?" en MITSILEGAS, V., *et al*. (eds): *Extraterritorial Inmigration Control. Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 3-37.

SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.A.: "Contiguous Zone", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 253-255.

SANDHOLTZ, W., *et al*: "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*"*, en SANDHOLTZ, W., *et al.* (eds): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 1-26.

SANDHOLTZ, W., *et al*.: "Neo-Funcionalism and Supranational Governance", en JONES, E., *et al*. (eds): *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 18-33.

SANTOS VARA, J.: "The EU's Agencies. Ever more important for the governance of the Area of Liberty, Security and Justice", en RIPOLL SERVENT, A., *et al*. (eds): *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon, Routledge, 2018, pp. 445-457.

SARI, A.: "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice", *The European Journal of International Law*, vol. 19, nº 1, 2008, pp.67-100.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

SASSEN, S.: *The de-facto transnationalizing of immigration policy*, Jean Monnet Chair Papers 35, European University Institute, 1996.

SCHILLEMANS, T.: "Accountability in the Shadow of Hierarchy the Horizontal Accountability of Agencies in the Netherlands", *Public Organization Review*, nº 8, 2008, pp. 175-194.

SCHMITTER, P. C.: "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, issue 2, 2005, pp. 255-272.

SCHOTEL, B.: "EU Operational Powers and Legal Protection: A Legal Theory Perspective on the Operational Powers of the European Border and Coast Guard", *German Law Journal*, vol. 22, 2021, pp. 625-649.

SCHOUT, A.: "Changing the EU's institutional landscape? The added value of an agency", en BUSUIOC, M., *et al.* (eds): *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2014, pp. 63-83.

SCIPIONI, M.: "'De Novo Bodies and EU Integration: What Is the Story behind EU Agencies' Expansion?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 4, 2018, pp. 768-784.

SCOTT, L., *et al*: "Journeys in Shadows", en SCOTT, L., *et al.* (eds*): Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, London, Routledge, 2004, pp. 2-30.

SHAPIRO, M.: "Independet Agencies", en CRAIG, P., *et al.* (eds): *The Evolution of the EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 111-120.

SIERRAS SÁNCHEZ, A.: "Dimensiones de la frontera con África: El caso de Melilla", en BERMEJO GARCÍA, R., *et al*.: *Ceuta y Melilla, frontera terrestre de España y de la Unión Europea en África*, Instituto de Seguridad y Cultura, 2020, pp. 40-65.

SOBRINO HEREDIA, J.M., *et. al*.: "Control y vigilancia de las fronteras en los diferentes espacios marítimos", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 14, 2010, pp. 569-788.

SØRENSEN, G.: "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", *Political Studies*, nº XLVII, 1999, pp. 590-604.

SPENCER, C.: "The EU as a Security Actor in the Mediterranean: Problems and Prospects", *Connections*, vol. 1, nº 2, April 2002, pp. 135-142.

SPENDZHAROVA, A.B.: "Fit for Purpose or Drowning in Details? Institutional Evolution of the European Financial Sector Supervisory Authorities a Decade After the Global Financial Crisis", en POLLAK, J., *et al*. (eds): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. Impact and Future Challenges*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 55-77.

STROM, K.: "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, nº 37, 2000, pp. 261-289.

USC DE COMPOSTELA

SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *Aguas jurisdiccionales en el Mediterráneo y el Mar Negro*, Estudio encargado por la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, Bruselas, 2009.

TALLBERG, J.: "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", *West European Politics* vol. 25, nº 1, 2002, pp. 23-46.

TASCHNER, H.C.: "Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG", *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut,* 227, 1990.

TAZZIOLI, M.: "Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora", *Security Dialogue*, vol. 49, nº 4, 2018, pp. 272-288.

TAZZIOLI, M. *et al*.: "Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 38, nº 6, 2018, pp. 1009-1027.

THATCHER, M.: "The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nº 6, 2011, pp. 790-809.

TURNBULL-HENSON, P.: *Negotiating the Third Pillar: The Maastricht Treaty and the Failure of Justice and Home Affairs Cooperation among EU Member States*, Paper prepared for the 5th Biennial European Community Studies Association Conference, Seattle, May-June, 1997.

UXÓ PALASÍ, J.: "El Istmo de Gibraltar", en SALGADO, J. (coord.): *Estudios sobre Gibraltar*, Madrid, INCIPE, 1996, pp. 344-352.

UXÓ PALASÍ, J.: "Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas", *Revista Veintiuno*, nº 44, 1999, pp. 21-29.

VAVOULA, N.: *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A Flanking Measure of the EU's Visa Policy with Far Reaching Privacy Implications*, Research Paper No. 256/2017, Queen Mary School of Law Legal Studies, March 6 2017.

VERDÚ BAEZA, J.: "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar", *Cuadernos de Gibraltar*, nº 1, 2015, pp. 87-132.

VILLALBA FERNÁNDEZ, A.: "La cooperación en el ámbito de la Defensa: Eurofor y Euromarfor", *Cuadernos de Estrategia*, nº 93, 1997, pp. 105-116.

VOS, E.: "European Agencies and the Composite EU Executive", en EVERSON, M., *et al*. (eds): *EU Agencies in between Institutions and Member State,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, pp. 11-47.

VOS, E.: *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*, Study for the EPRS of the European Parliament, Brussels, 2018.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

WÆVER, O.: "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, R., (ed): *On Security*, Columbia University, New York, 1995, pp. 47-86.

WAIBEL, M.: "Gibraltar", en WOLFRUM, R. (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* volume IV, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 454-462.

WANGER, M., *et al*: *The state of play of Schengen Governance. An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme*, Study for the LIBE committee of the European Parliament, 2020.

WARNER, M.: "Intelligence as risk shifting", en GILL, P., *et al.* (eds): *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, London, Routledge, 2009, pp. 16-32.

WATTS, R.: "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science*, vol. 1, 1998, pp. 117-137.

WEYEMBERG, A., *et al*.: *The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area*, Study for the LIBE Committee, Brussels, 2014.

WITTINGER, M.: "«Europäische Satelliten»: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, nº 5, 2008, pp. 609-626.

WOLFF, S.: "The Mediterranean Dimension of EU's Internal Security", en BALZACQ, T. (ed.): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs Governance, Neighbours, Security*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 154-183.

WOLFF, S., *et al*.: "Frontex as Agency: More of the Same?", *Perspectives on European Politics and Society*, vol 14, nº 3, 2013, pp. 305-324.

YOUNGS, R.: "European Approaches to Security in the Mediterranean", *Middle East Journal*, vol. 57, nº 3, 2003, pp. 414-431.

YTURRIAGA BARBERÁN, J.A.: "La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Balance de 15 años de aplicación", en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *España y la práctica del Derecho Internacional*, Madrid, Escuela Diplomática, 2014, 95-113.

ZAMPAGNI, F.: "A Visa for Schengen's Europe Consular practices and regular migration from Senegal to Italy", *CARIM-AS* nº 2011/59, 2011.

ZAPATA-BARRERO, R., *et al*.: "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12, issue 1, 2007, pp. 85-90.

ZAPATA BARRERO, R., *et al*.: "Externalización de las políticas de inmigración de España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de los flujos migratorios?", *Panorama Social*, nº 8, 2008, pp. 186-195.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ZARAGOZA CRISTIANI, J.: "Justicia Global y externalización de políticas migratorias: El Caso Español", en FERRER-GALLARDO, X., *et al*. (eds): *Fronteras en movimiento. Migración hacia la Unión Europea en el contexto del Mediterráneo*, Barcelona, Bellaterra, 2012, pp. 143-173.

ZARNOWIECKI, M.: "Borders, their design, and their operation" en MCLINDEN, G., *et al*. (eds): *Border Management Modernization*, Washington D.C, The World Bank, 2011, pp. 37-78.

ZILIOLI, C.: "Accountability and Independence: Irreconcilable Values or Complementary Instruments for Democracy? The Specific Case of the European Central Bank" en VANDERSANDEN, G. (ed): *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis,* Brussels, Editions de l'Universite de Bruxelles, 2003, pp. 395-422.

ZOLBERG, A.: "The Archaeology of «Remote Control»", en FAHREIR, A., *et al*. (eds): *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the inter-War Period*, New York, Berghan Books, 2003, pp. 195-222.

Informes, comentarios y opiniones online

ADELINE, R., *et al*.: *Integrated Borders Management is not a 'one size fits all' concept*, ICMPD, 14 March, 2016. Disponible en https://www.icmpd.org/news/archive/integrated-border-management-is-not-a-one-size-fits-all-concept .

BACHILLER LÓPEZ, C., *et al*.: *Questioning the interviewers: Frontex's covert interrogations at the Spanish southern border*, Statewatch, 3 August 2022. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2022/questioning-the-interviewers-frontex-s-covert-interrogations-at-the-spanish-southern-border/.

CLOSE, J.: "The EU Policy of Containment of Asylum Seekers at the Borders of Europe: (1) The Hotspot Approach", *International Law Blog*, 4 April 2022. Disponible en https://internationallaw.blog/2022/04/04/the-eu-policy-of-containment-of-asylum-seekers-at-the-borders-of-europe-1-the-hotspot-approach/#_ftn15.

COMAN-KUND, F.: "The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond", *VerfBlog*, 6 February 2020. Disponible en https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia", Análisis Real Instituto Elcano 62/2014, 14 de diciembre de 2013. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/gibraltar-controles-en-la-verja-y-nuevo-dialogo-ad-hoc-la-ue-se-involucra-en-la-controversia/.

GARCÍA MASCAREÑAS, B.: *Las migraciones como arma política*, CIDOB Opinión 669, mayo 2021. Disponible en

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/las_migraciones_como_arma_politica.

GROS, D.: *Can Schengen survive?*, CEPS Commentary, 14 December 2015. Disponible en https://www.ceps.eu/ceps-publications/can-schengen-survive/.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LAW OF THE SEA STUDIES: "Maritime boundaries between Spain and Morocco", 19 May 2021. Disponible en https://iilss.net/maritime-boundaries-between-spain-and-morocco/.

JONES, C.: *Frontex: cooperation with non-EU states*, Statewatch Briefing, March 2017. Disponible en https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-309-frontex-third-countries-agreements.pdf.

JONES, C., *et al.*: *Deportation Union: Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals*, Statewatch, August 2020. Disponible en https://www.statewatch.org/deportation-union-rights-accountability-and-the-eu-s-push-to-increase-forced-removals/.

KARAMANIDOU, L., *et al.*: *What is Frontex doing about illegal pushbacks in Evros?*, 1 August 2020. Disponible en https://respondmigration.com/blog-1/what-is-frontex-doing-about-illegal-pushbacks-in-evros.

KILPATRICK , J.: *External action: Frontex operations outside the EU*, Briefing Statewatch, 11 March 2021. Diponible en https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/.

PAPADOPOULOU, A.: *The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A Study,* ECRE, 2016. Disponible en: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf.

PASETTI, F.: *Víctimas y cómplices: el chantaje fronterizo en Ceuta*, CIDOB Opinión 666, mayo 2021. Disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/victimas_y_complices_el_chantaje_fronterizo_de_ceuta.

POR CAUSA: *Frontex: El Guardian Descontrolado,* Informe 2021. Disponible en https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/dos-Frontex-informe-porCausa.pdf.

PRIETO, B.: "Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados", *Blog Elcano-Real Instituto Elcano,* 4 de marzo de 2016. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-hotspots-un-eslabon-debil-en-la-gestion-de-la-crisis-de-los-refugiados/

SAUREL, S.: "Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31 May 2022. Disponible en https://eumigrationlawblog.eu/frontex-under-the-budgetary-scrutiny-of-the-european-parliament/.

STATEWATCH, *et al.*: *Reply to the Ombudsman's request for submission – Frontex's fundamental rights strategy*, 27 September 2012, pp. 2-3. Disponible en https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-193-eu-ombs-inquiry-frontex-evidence.pdf.

STATEWATCH: *Briefing: External action: Frontex operations outside the EU*, 11 March 2021. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/.

STATEWATCH: *Frontex and deportations 2006-21*, 12 January 2023. Disponible en https://www.statewatch.org/analyses/2023/frontex-and-deportations-2006-21/.

TRASCA, L.: "Migration and the EU Voluntary Solidarity Mechanism: A Failed Attempt to Address the Impasse?", *European Studies Review,* 19 March 2023. Disponible en https://europeanstudiesreview.com/2023/03/19/migration-and-the-eu-voluntary-solidarity-mechanism-a-failed-attempt-to-address-the-impasse/#:~:text=Voluntary%20Solidarity%20Mechanism.-,The%20Voluntary%20Solidarity%20Mechanism,of%20Solidarity%20in%20June%202022

WEBBER, F.: "'Hotspots' for asylum applications: some things we urgently need to know", *EU Law Analysis*, 29 September 2015. Disponible en http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html.

ZELLNER, S.: "Frontex as a Symptom of the EU's 'Deportation Syndrome", *antiAtlas*, nº 5, June 2022. Disponible en https://www.antiatlas-journal.net/pdf/antiatlas-journal-05-zellner-frontex-as-a-symptom-of-the-eu-deportation-syndrome.pdf.

OTROS ARTÍCULOS

AGUIAR, A. R.: "Las fronteras 'inteligentes' de Ceuta y Melilla empezarán a hacer controles de reconocimiento facial a partir de mayo de 2023", *Business Insider*, 1 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.businessinsider.es/espana-tendra-reconocimiento-facial-fronteras-mayo-2023-1162810

ARIAS BORQUE, J.: "El extraordinario y callado trabajo de la Guardia Civil en Senegal", *Libertad Digital*, 5 de mayo de 2015. Disponible en https://www.libertaddigital.com/espana/2015-05-05/el-extraordinario-y-callado-trabajo-de-la-guardia-civil-en-senegal-1276547170/

BALLESTEROS, R. R.: "Una guerra entre Policía y Guardia Civil pone en peligro las operaciones Frontex en España", *El Confidencial*, 1 de febrero de 2021. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2021-02-01/una-pelea-entre-policia-y-guardia-civil-en-interior-provoca-la-suspension-de-frontex_2925352/

BAUTISTA, J., *et al.*: "Gil Arias, ex director ejecutivo de la Agencia Europea de Fronteras: 'Frontex es ahora cómplice de la vulneración de los derechos de los migrantes'", *Público*, 21

de junio de 2021. Disponible en https://www.publico.es/entrevistas/gil-arias-frontex-vulneracion-derechos-migrantes.html.

BUENO, C.: "El retorno de las patrullas marroquíes al Estrecho frena la oleada de pateras", *La Voz de Cádiz*, 14 de agosto de 2014. Disponible en https://www.lavozdigital.es/cadiz/20140814/espana/retorno-patrullas-marroquies-estrecho-20140814.html.

BURGOS, R.: "La Guardia Civil de Alicante ordena a sus agentes que no compartan información con Frontex", *El País*, 15 de julio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-07-15/la-guardia-civil-de-alicante-ordena-a-sus-agentes-que-no-compartan-informacion-con-frontex.html.

CABRERO, I., *et al*.: "España y Marruecos patrullarán juntos por mar para frenar las pateras hacia Canarias", *El País*, 20 de enero de 2004. Disponible en https://elpais.com/diario/2004/01/20/espana/1074553211_850215.html

"Crisis de los refugiados en Europa: la pugna entre la Unión Europea y Turquía en la que los refugiados sirios son "manipulados como peones"", *BBC News*, 5 de marzo de 2020. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51748094

CHRISTIDES, G., *et al*.: "Scandals Plunge Europe's Border Agency into Turmoil", *Der Spiegel*, 5 February 2021. Disponible en https://www.spiegel.de/international/europe/missteps-and-mismanagement-at-frontex-scandals-plunge-europe-s-border-agency-into-turmoil-a-d11ae404-5fd4-41a7-b127-eca47a00753f#

CHRISTIDES, G., *et al*.: "Inside the final day of the Frontex Chief", *Der Spiegel*, 10 May 2022. Disponible en https://www.spiegel.de/international/europe/fabrice-leggeri-s-resignation-the-final-days-of-the-frontex-chief-a-a238224a-f5e4-4263-b063-ab50e2dfd7ef

CÚE, C.E., *et al*.: "España, Italia, Grecia y Malta se unen para rechazar el pacto migratorio de la UE", *El País*, 25 de noviembre de 2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020-11-25/espana-italia-grecia-y-malta-se-unen-para-rechazar-el-pacto-migratorio-de-la-ue.html.

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B., *et al*.: "España presiona para ganar poder en Frontex", *El País*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-10/espana-presiona-para-ganar-poder-en-frontex.html

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B.: "Una auditoría interna revela deficiencias en la agencia Frontex", *El País*, Madrid, 11 de octubre de 2022. Disponible en https://elpais.com/internacional/2022-10-11/una-auditoria-interna-de-frontex-revela-deficiencias-en-el-cuerpo-europeo-de-policias-de-fronteras.html

DUVA, J.: "Mayor justifica que el blindaje del Estrecho contra las pateras es "para estar a la altura que exige la UE", *El País*, 26 de mayo de 1999. Disponible en https://elpais.com/diario/1999/05/26/espana/927669625_850215.html

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EFE: “Frontex elige Ávila para formar a su "brazo ejecutivo" al servicio países UE”, *La Vanguardia*, 8 de febrero de 2021. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20210208/6232412/frontex-elige-avila-formar-brazo-ejecutivo-servicio-paises-ue.html.

EFE: “Desde Ávila a vigilar las fronteras de Europa”, *Cadena Ser*, 16 de diciembre de 2022. Disponible en https://cadenaser.com/castillayleon/2022/12/16/de-avila-a-vigilar-las-fronteras-de-europa-ser-avila/

“El Biutz cierra tras 12 años de porteo de mercancías”, *El Faro de Ceuta*, 25 de febrero de 2017. Disponible en https://elfarodeceuta.es/biutz-cierra-tras-12-anos-porteo-mercancias/.

“El Gobierno no piensa publicar el plan de seguridad para Ceuta y Melilla”, *Europa Press*, 10 de abril de 2022. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-no-piensa-publicar-plan-seguridad-ceuta-melilla-20220410102346.html

“El Gobierno pide ayuda a la UE en el control de la inmigración tras aprobar el Plan África”, Diario Sur, 19 de mayo de 2006. Disponible en https://www.diariosur.es/pg060519/actualidad/espana/200605/19/plan-africa-inmigracion.html

“El Gobierno asegura que "la frontera inteligente" de Melilla con Marruecos permitirá "una mayor fluidez" y "más seguridad"”, *El Confidencial*, 2 de octubre de 2023. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2023-10-02/gobierno-asegura-frontera-inteligente-melilla-marruecos-permitira-mayor-fluidez_3746407/

“El PP pide el despliegue de Frontex en la frontera entre Melilla y Marruecos para combatir la inmigración irregular”, *Europa Press*, 12 de abril de 2022. Disponible en https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-pp-pide-despliegue-frontex-frontera-melilla-marruecos-combatir-inmigracion-irregular-20221012164116.html

ERIKSSON, A.: “Merkel, Renzi agree basics of Africa plan”, *EU Observer*, 6 May 2016. Disponible en https://euobserver.com/migration/133354.

“EU migration chief welcomes Frontex suspension of operations in Hungary”, *Euronews,* 28 January 2021. Disponible en https://www.euronews.com/my-europe/2021/01/28/eu-migration-chief-welcomes-frontex-suspension-of-operations-in-hungary

FAROTV CEUTA: *Operación Minerva 2022: alerta ante la apertura del Tarajal* [Vídeo], Youtube, 17 de junio de 2022. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=DN8seY-W37E

FERNÁNDEZ, S.: “Operación Minerva: policías de 19 países de la UE blindan el Estrecho de Gibraltar”, *La Voz de Cádiz*, 29 de agosto de 2021. Disponible en https://www.lavozdigital.es/cadiz/campo-gibraltar/lvdi-operacion-minerva-policias-19-paises-blindan-estrecho-gibraltar-202108291215_noticia.html

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

"Fernández Díaz no descarta que entre los refugiados pueda haber yihadistas", *Público*, 8 de septiembre de 2015. Disponible en https://www.publico.es/espana/fernandez-diaz-no-descarta-refugiados.html

FRÍAS, A., *et al*.: "El ministro asiste a la primera reunión del Centro de Coordinación de Operaciones de la Autoridad para la Inmigración en el Estrecho y Mar de Alborán en Málaga", *Diario Sur*, 20 de marzo de 2019. Disponible en https://www.diariosur.es/malaga/centro-coordinacion-operaciones-20190320141825-nt.html

"Frontex considera a Canarias un ejemplo de coordinación", *eldiario.es*, 23 de febrero de 2008. Disponible en https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/frontex-considera-canarias-ejemplo-coordinacion_1_5491097.html

GHAJAR, A.: ""Caravans of Hope" in Turkey and Greece as Rumors of Open Borders Spread", *Iran Wire*, 5 April 2019. Disponible en https://iranwire.com/en/features/65958/.

"Gibraltar admite discrepancias con España en los controles fronterizos del puerto y el aeropuerto", *El Confidencial*, 14 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2022-12-14/espana-reino-unido-pactan-avanzar-rapido-gibraltar-verja-aeropuerto_3540328/

GLAZE, B.: "Europe could be 'doomed' due to influx of desperate migrants from war-torn Syria and Iraq", *Mirror*, 22 January 2016. Disponible en https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/europe-could-doomed-due-influx-7228683

GONZÁLEZ, M., *et al*.: "España baraja pedir visados a todos los marroquíes para entrar en Ceuta y Melilla", *El País*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-10/espana-baraja-pedir-visado-a-todos-los-marroquies-para-entrar-en-ceuta-y-melilla.html#?rel=mas

"Guardia Civil hizo 850 patrullas en Mauritania de control migratorio en 2021", *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2022. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20220202/8030219/guardia-civil-realizo-850-patrullas-mauritania-inmigracion-2021.html

JIMÉNEZ, I.: "La Guardia Civil y patrullas marroquíes luchan contra la inmigración en el Estrecho", *El Faro de Ceuta*, 3 de agosto de 2023. Disponible en https://elfarodeceuta.es/guardia-civil-patrullas-marroquies-luchan-inmigracion-estrecho/

"La patrullera de la Guardia Civil con 168 migrantes pone rumbo a Senegal tras ser rechazados en Mauritania", *Europa Press*, 28 de agosto de 2023. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-interior-confia-resolucion-inminente-patrullera-guardia-civil-mauritania-168-migrantes-20230828142523.html

"Las innovadoras 'fronteras inteligentes' de Ceuta y Melilla llegan en 2023", *Huffpost*, 4 de diciembre de 2022. Disponible enhttps://www.huffingtonpost.es/entry/las-innovadoras-fronteras-inteligentes-de-ceuta-y-melilla-llegan-en-2023_es_638cc849e4b09eeedb9e11fe.html

MARTÍN, M.: "España y Frontex negocian una operación para cerrar la ruta migratoria canaria", *El País*, 7 de noviembre de 2020. Disponible en https://elpais.com/espana/2020-11-06/espana-y-frontex-negocian-una-operacion-para-cerrar-la-ruta-migratoria-canaria.html.

MARTÍN, M.: "Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular", *El País*, 1 de febrero de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-02-01/frontex-y-espana-se-enfrentan-por-las-operaciones-contra-la-inmigracion-irregular.html?outputType=amp

MARTÍN M., *et al.:* "5.000 personas llegan a nado a Ceuta en plena escalada de tensión diplomática con Marruecos", *El País*, 18 de mayo de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-05-17/un-millar-de-personas-llegan-a-nado-a-ceuta-en-plena-escalada-de-tension-diplomatica-con-marruecos.html.

MARTÍN, M.: "El control policial en África impide la emigración hacia Canarias de 8.000 personas", *El País*, 3 de noviembre de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-11-03/la-vigilancia-en-los-paises-de-origen-impide-la-emigracion-hacia-canarias-de-8000-personas.html#?rel=mas_sumario.

MARTÍN, M.: "Canarias, un año después", *El País*, 3 de diciembre de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-12-03/canarias-la-crisis-migratoria-un-ano-despues.html#?rel=mas.

MARTÍN, M.: "La falta de control de Marruecos dispara la llegada de pateras a Canarias", *El País*, 22 de febrero de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-02-22/la-falta-de-control-de-marruecos-dispara-la-llegada-de-pateras-a-canarias.html?event_log=oklogin

MARTÍN, M.: "Interior pacta con Marruecos el refuerzo de las patrullas conjuntas para frenar la llegada de pateras", *El País*, 7 de mayo de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-05-07/interior-pacta-con-marruecos-el-refuerzo-de-las-patrullas-conjuntas-para-frenar-la-llegada-de-pateras.html.

MARTÍNEZ, J.: "La Guardia Civil comienza en Málaga a combatir la inmigración irregular", *El Mundo*, 1 de junio de 2015. Disponible en https://www.elmundo.es/andalucia/2015/06/01/556c8abf46163f5e298b4599.html

PEÑALOSA, G.: "Marlaska consuma su plan para quitar competencias a la Guardia Civil en gestión de fronteras", *El Mundo*, 26 de julio de 2023. Disponible en https://www.elmundo.es/espana/2023/07/26/64c128bcfc6c836e4d8b45cb.html

PÉREZ, C.: "La UE insta a España a apoyarse en Frontex para blindar la frontera", *El País*, 22 de mayo de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-05-22/la-ue-insta-a-espana-a-apoyarse-en-frontex-para-blindar-la-frontera.html

PÉREZ, C. *et al*.: "Sanchez planea reforzar Ceuta y Melilla con agentes de Frontex", *El País*, 15 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-15/sanchez-planea-reforzar-ceuta-y-melilla-con-agentes-de-frontex.html

RIVAS, L.M., *et al.*: "Un día con la Guardia Civil en una ciudad de África", *El País*, 23 de febrero de 2019. Disponible en https://elpais.com/elpais/2019/02/12/planeta_futuro/1549984982_178726.html

ROCHA, C.: "Marruecos y España comparten 280 patrullas antiinmigración en un lustro", *Diario de Sevilla*, 27 de abril de 2020. Disponible en https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Marruecos-Espana-comparten-patrullas-antiinmigracion_0_1459054383.html.

RTVCE: *Operación Minerva 2021 liderada por la Policía Nacional coordinada por la Agencia Frontex* [Video], Youtube, 8 de julio de 2021. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ddgcnWmwtlY

RUIZ COLL, M.A.: "La Guardia Civil luchará a ciegas contra las pateras: Marlaska le cierra la comunicación con Frontex", *El Español*, 29 de julio de 2023. Disponible en https://www.elespanol.com/espana/20230729/guardia-civil-luchara-ciegas-pateras-marlaska-cierra-comunicacion-frontex/782421940_0.html

RUIZ COLL, M.A.: "Marlaska rectifica tras un alza del 37% en pateras a la Península: la Guardia Civil tendrá acceso a Frontex", *El Español*, 25 de agosto de 2023. Disponible en https://www.elespanol.com/espana/20230825/marlaska-rectifica-alza-pateras-peninsula-guardia-civil-acceso-frontex/789171271_0.html

RÍOS CALVO, P.: "Algeciras y la diosa de la sabiduría", *Europa Sur*, 3 de julio de 2023. Disponible en https://www.europasur.es/algeciras/operacion-minerva-Algeciras-diosa-sabiduria_0_1805821251.html

SÁNCHEZ, N.: "Interior centraliza en Málaga la gestión migratoria en el Sur", *El País*, 9 de marzo de 2019. Disponible en https://elpais.com/politica/2019/03/08/actualidad/1552071835_698861.html.

SANHERMELANO, J.: "La UE aprueba un refuerzo de Frontex que no convence a España e Italia", *El Español*, 18 de abril de 2019. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20190418/ue-refuerzo-frontex-no-convence-espana-italia/391711951_0.html.

STATIUS, T.: "Frontex management thought the European Commission 'was too focused on human rights'", *Le Monde*, 28 July 2022. Disponible en https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/07/28/frontex-management-thought-the-european-commission-was-too-focused-on-human-rights_5991761_4.html

SUÁREZ BUSTAMANTE, A.: "España apoya el refuerzo de Frontex pero como complementario a la Policía de cada país en las fronteras", *Europa Press*, 20 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-apoya-refuerzo-frontex-complementario-policia-cada-pais-fronteras-20180920140519.html

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B., *et al.*: "España presiona para ganar poder en Frontex", *El País*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://elpais.com/espana/2021-06-10/espana-presiona-para-ganar-poder-en-frontex.html

TÉLLEZ, J.J.: "Gibraltar acepta que España vigile con Frontex las fronteras Schengen", *elDiario.es*, 17 de mayo de 2022. Disponible en https://www.eldiario.es/andalucia/cadiz/gibraltar-acepta-espana-vigile-frontex-fronteras-schengen_1_9001247.html

TESTA, G.: "Preguntan a la UE si propondrá desplegar a Frontex en las ciudades autónomas", *El Faro de Ceuta*, 15 de agosto de 2022. Disponible en https://elfarodeceuta.es/pregunta-ue-desplegar-frontex-ceuta-melilla/

VAN DIJKEN, K., *et al.*: "Agonía a ambos lados de la frontera de Melilla", *El País*, 29 de noviembre de 2022. Disponible en https://elpais.com/espana/2022-11-29/agonia-a-ambos-lados-de-la-frontera-de-melilla.html.

"Vox reclama una oficina permanente de Frontex en Ceuta y Melilla", *La Vanguardia*, 3 de agosto de 2022. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20220803/8448005/vox-reclama-oficina-permanente-frontex-ceuta-melilla.html

"Vox exige una oficina permanente de Frontex en Ceuta y Melilla", *El Faro de Ceuta*, 3 de agosto de 2022. Disponible en https://elfarodeceuta.es/vox-oficina-permanente-frontex-ceuta-melilla/

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Este trabajo de investigación pretender realizar un análisis multidimensional y detallado del proceso de supranacionalización del control fronterizo que ha supuesto el desarrollo institucional y operativo de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE a través de Frontex, confrontándolo con su aplicación en España. Basándonos en los postulados de la teoría de la gobernanza supranacional, el objetivo principal es ampliar la comprensión actual de cómo se ha llevado a cabo este proceso de institucionalización en la política fronteriza y arrojar luz sobre si en la fase actual de supranacionalización de la gestión fronteriza se da una respuesta eficaz a las necesidades y amenazas a las que se enfrenta el control de las fronteras exteriores para garantizar la supervivencia del Espacio Schengen.