

Andrés de Castro García

Profesor contratado doctor. Universidad Isabel I (España)

Correo: andres.decastro@uii.es

Juan Francisco Romero Quesada

Graduado en Derecho. Universidad Isabel I (España)

Correo: juanfrancisco.romero.quesada@alumnos.uui.es

La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos¹

The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges

Resumen

Este artículo repasa la historia reciente de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, deteniéndose en la descripción y el

.....

¹ El presente artículo no representa la posición oficial de ninguna de las instituciones para las que trabajan los autores y sus opiniones son solamente suyas, sin que puedan ser atribuidas a terceras personas o instituciones.

análisis del escenario que se abrió a partir de la crisis migratoria del año 2015 en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Así, se describe y analiza el rol de la Agencia Europea de Fronteras y Costas, Frontex, a la vez que se hace un detallado resumen de la principal legislación aplicable y de las fortalezas y los retos de los que disfruta y a los que se enfrenta.

Palabras clave

Guardia Europea de Fronteras y Costas, gestión fronteriza, Frontex, Unión Europea.

Abstract

This article summarizes the recent history of European Union border management and it highlights the description and analysis of the scenario that started with the migration crisis in the year 2015 in the European Union border management. That is the way in which the role of the European Union Border and Coast Guard: Frontex is analysed while also describing the main applicable legislation and the strengths and challenges that it enjoys and faces.

Keywords

European Border and Coast Guard, border management, Frontex, European Union.

Citar este artículo:

DE CASTRO GARCÍA A.; ROMERO QUESADA J. F. «La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 73-98

Introducción

Schuman afirmó que Europa no se haría de una sola vez, sino que se llegaría a la misma a través de realizaciones concretas que logran primeramente una solidaridad de hecho entre los Estados miembros que la compongan. Este artículo se enfoca en el proceso de construcción europea y se centra en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que nació con la vocación de apoyar a los Estados miembros en la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores, pasando por diferentes estadios evolutivos en un periodo de unos quince años que la ha llevado a convertirse en la única agencia de la Unión Europea con vocación de fuerza y cuerpo de seguridad, con su propio cuerpo uniformado de guardias de frontera, con poderes ejecutivos en el desarrollo de su misión, así como con responsabilidades compartidas con los Estados miembros para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El origen y desarrollo histórico de Frontex ha sido desarrollado por varios autores, entre los que destacan Acosta Sánchez, Santos Vara² y Fernández Rojo.

En este artículo se analizan los retos a los que se ha tenido que enfrentar la Agencia en su evolución, especialmente en dificultades asociadas con la poca disposición inicial por parte de los Estados miembros a ceder parte de su soberanía, entendiendo como componente de la misma la gestión de las fronteras exteriores; la falta de un presupuesto acorde con las misiones que se le exigía llevar a cabo en diferentes momentos de su breve historia, teniendo que remediar los mismos a través de modificaciones introducidas una vez los problemas ya habían surgido, cuando ese mismo presupuesto ampliado se podría haber asignado de manera inicial para prevenir el surgimiento de determinadas amenazas para la protección de las fronteras; la solidaridad de los Estados miembros a la hora de aportar recursos humanos para la implementación de las operaciones conjuntas, proyectos piloto o intervenciones rápidas en frontera, que no siempre alcanzó los niveles requeridos por la Agencia para proveer el apoyo operativo adecuado a otro u otros Estados miembros; o el hecho de que las modificaciones regulatorias de la Agencia han venido precedidas, excepto en la última de las regulaciones, por una crisis migratoria en la Unión Europea como consecuencia de un elevado número de cruces ilegales en las fronteras exteriores.

Así mismo se analizan las fortalezas de la Unión y de su sistema de Gestión Integrada de Fronteras. En especial se destaca la Unión Europea como entidad geopolítica, así como su categoría política y económica unida en el mundo, que dota a sus Estados miembros de un paraguas jurídico, económico, político y social que les permite avanzar en su desarrollo. En el aspecto propio de fronteras, una gestión común permite una mayor fortaleza, y el reforzamiento de las medidas de vigilancia en las fronteras exteriores, al tiempo que los controles interiores se suprimen, permite reducir a lími-

² SANTOS VARA, J. «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2018, n.º 59, pp. 143-186.

tes manejables el gran número de riesgos y amenazas provenientes del exterior de la Unión Europea.

Espacio Schengen y crisis de los refugiados (2015)

En el contexto de la guerra civil siria (2011-actualidad) y del marco de permanente inestabilidad de Afganistán, unido a la situación de Irak tras la llegada del Dáesh en 2014, se produjo un incremento en el número de cruces ilegales detectados en las fronteras exteriores de la Unión Europea, convirtiéndose en el prolegómeno de la crisis de los refugiados en Europa en el año 2015.

El conflicto en Siria supuso que hubiera millones de desplazados internos en busca de zonas más seguras ante el aumento de las tensiones en el conflicto armado interno. Además, se constató un aumento de los cruces de frontera a países de la región, en particular Turquía, donde se concentraron un total de algo más de 1'800'000 refugiados sirios³, e Irak, donde a partir del año 2015 y hasta la fecha viven unos 250'000⁴.

A principios del año 2015 se registraron una serie de naufragios de embarcaciones que transportaban inmigrantes con la intención de alcanzar el territorio de la Unión Europea cruzando el mar Mediterráneo, con el resultado de 1850 muertos o desaparecidos en los primeros seis meses del año⁵.

La mencionada situación tuvo un efecto directo en las medidas que se hubo de adoptar a nivel europeo para atajar el número de embarcaciones que, partiendo desde las costas de Libia o de Turquía principalmente, trataban de alcanzar las costas de los países de la Unión Europea, en concreto Italia y Grecia, a la vez que se conseguía rescatar a los inmigrantes que viajaban a bordo de esas embarcaciones.

Para ello, la agencia europea de gestión de las fronteras exteriores (Frontex) vio aumentado su presupuesto en un 300%⁶ con referencia a las operaciones marítimas que tenía en marcha, tanto en la zona central del mar Mediterráneo como en el mar Egeo, frente a las costas de Turquía, disponiendo un total de 143,3 millones de euros de presupuesto en el año 2015, en comparación con el del año 2014, que ascendió a 93,4 millones, lo que supuso un incremento de algo más de un 53%⁷.

3 United Nations High Commissioner for Refugees. «UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time». 9 de julio de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html>.

4 Véase <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/5>.

5 Véase <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

6 Véase <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

7 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2015*. S. f. [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf.

La acumulación de inmigrantes en Grecia, que registró un total de 885°386 cruces de frontera ilegales en el año 2015⁸, y la falta de recursos para que los mismos pudieran permanecer en dicho país bajo unas condiciones mínimas de vida, generó que se empezara a registrar un aumento en el número de estos inmigrantes que trataba de abandonar Grecia cruzando su frontera exterior con Macedonia del Norte con la intención de continuar atravesando los países de los Balcanes occidentales hasta llegar nuevamente a las fronteras exteriores de la Unión Europea, a países como Croacia o Hungría, pero con el objetivo final de alcanzar Alemania o Austria, países en los que encontraban unas mejores condiciones de vida para su situación como refugiados, teniendo la gran mayoría la intención de solicitar asilo en el mismo momento en que llegaran a dichos países, renunciando a hacerlo en los Estados miembros con frontera exterior o en aquellos que habían cruzado, pese a que son países que cumplen con la normativa europea recogida en el Reglamento Dublín III, que obliga a los solicitantes de asilo a registrar su trámite en el país de entrada, impidiendo así la posibilidad de que elijan el país en base a sus preferencias o a sus posibilidades de recibir una respuesta administrativa positiva.

El gran problema surgió en el momento en que los países de los Balcanes occidentales, como Macedonia del Norte, comenzaron no solo a permitir el tránsito de los inmigrantes que abandonaban Grecia a través de su territorio, sino que, incluso, pusieron a su disposición medios de transporte para lograr tal objetivo⁹, lo que generó un efecto en cadena en todos los países de esta región que trajo consigo una gran presión migratoria a las puertas de países como Hungría, Austria, República Checa o Alemania, que reaccionaron restableciendo los controles en sus fronteras interiores para tratar de bloquear los movimientos secundarios de ese flujo de inmigrantes o solicitantes de asilo, lo que puso una presión palpable en el espacio Schengen.

El análisis que se realizó posteriormente arrojó que ninguno de los países afectados por esta crisis migratoria tenía la capacidad, por sí solo, de contener un flujo migratorio de estas características, y que la única solución pasaba por una respuesta común a nivel europeo, lo que llevaba, inexorablemente, a abordar nuevamente la necesidad de una profunda reforma de Frontex, como una de las medidas estelares para evitar la repetición de este tipo de crisis migratorias en el futuro¹⁰.

En la comunicación hecha por la Comisión Europea, en mayo de 2015, como primera reacción a la situación migratoria que se estaba desarrollando en la Unión Europea, ya se abordaban cuestiones referentes al retorno de inmigrantes ilegales a sus países de origen, el refuerzo de la cooperación con terceros países, el establecimiento

8 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2015*. 2016, a. [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/key_documents/annual_report/2015/general_report_es.pdf.

9 BERTELSMANN STIFTUNG. *Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis*. Berlin: Bertelsmann Stiftung 2017.

10 DE CASTRO, A. «EUNAVFOR MED: securitization of borders?». Atenas: Research Institute for European and American Studies (RIEAS) 2015.

de oficiales de enlace fuera de la Unión Europea, el refuerzo de Frontex en diferentes ámbitos o el establecimiento de un sistema europeo de guardias de fronteras; aunque el punto más relevante lo representa el hecho de que se comience ya a hablar de una gestión de las fronteras europeas compartida, es decir, que la responsabilidad ya no se considera que recaerá únicamente sobre el Estado miembro afectado, sino sobre el conjunto de todos ellos, además de en Frontex.

«Una gestión compartida de la frontera europea: El aumento de la acción en el Mediterráneo pone de manifiesto la realidad de que la gestión de las fronteras exteriores es, cada vez más, una responsabilidad compartida. Así como un sistema europeo de guardias de fronteras, esto cubriría un nuevo enfoque con respecto a las funciones de los guardacostas en la UE, en el que se examinen iniciativas como el reparto de los bienes decomisados, ejercicios conjuntos y doble uso de los recursos, así como la posibilidad de avanzar hacia un servicio de guardacostas europeo»¹¹.

Además de lo anterior, el otrora presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, en su discurso del Estado de la Unión llegó a decir que: «La Comisión lo dijo en mayo y yo lo dije durante mi campaña electoral: es preciso dar un fuerte impulso a Frontex para que se convierta en un sistema europeo de guardia costera y de fronteras plenamente operativo»¹². Todas esas propuestas de la Comisión Europea, además de otras cuestiones que se incluyeron en negociaciones posteriores, resultaron a la postre en la aprobación del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

Así, el propio nombre del nuevo reglamento aprobado en el año 2016 nos indica que la Agencia pasa a denominarse Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, desapareciendo el anterior nombre de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, aunque se debe aclarar que seguirá ostentando la misma personalidad jurídica, y continuará usándose la misma abreviatura que para la anterior denominación: Frontex.

La propia nueva denominación de la Agencia nos lleva a hablar de uno de los cambios en su mandato, ya que se llevaba tiempo indicando que dentro de las actividades

¹¹ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al con respecto a una Agenda Europea de Migración*. 13 de mayo de 2015, p. 20 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>.

¹² JUNCKER, J. «Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad». 9 de septiembre de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614.

de la Frontex se echaba en falta la participación activa de las autoridades nacionales con competencias de guardacostas que participan en funciones de protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Es importante recalcar que una gran parte de las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas en fronteras se llevan a cabo en el entorno marítimo, por lo que cobra, si cabe, más sentido el hecho de que la Agencia cuente con funciones específicas de guardacostas. Sirva como ejemplo el hecho de que el espacio Schengen queda delimitado por 42°673 kilómetros de fronteras marítimas y 7721 kilómetros de fronteras terrestres¹³, mientras que si observamos las fronteras exteriores de la Unión Europea, las fronteras marítimas representan algo más de 62°000 kilómetros y las terrestres, sobre 17°000 kilómetros de extensión. Debemos aclarar que la Guardia de Fronteras y Costas de la Unión Europea quedará compuesta no únicamente por la Agencia, sino por aquellas autoridades de los Estados miembros que tengan responsabilidades en la gestión de las fronteras, incluyendo en los mismos los guardias de costas que lleven a cabo tareas relacionadas con el control de las fronteras exteriores.

Será por lo tanto la Guardia de Fronteras y Costas la que ostentará la responsabilidad de la gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea, debiendo entenderse comprendida por dicha gestión integrada de las fronteras el control fronterizo en los siguientes ámbitos:

1. Inmigración, regular e irregular.
2. Delincuencia transfronteriza.
3. Terrorismo.
4. Trata de seres humanos o tráfico de personas.
5. Operaciones de búsqueda y salvamento de personas que se encuentren en peligro en el mar y que se presenten en el marco de las operaciones implementadas y coordinadas por la Agencia en las fronteras marítimas.
6. Análisis de riesgo, tanto de la seguridad interior como de las amenazas que puedan tener un efecto en el funcionamiento o seguridad de las fronteras exteriores.
7. Cooperación entre los Estados miembros, con la coordinación de la Agencia.
8. Cooperación tanto entre las autoridades nacionales con competencia en la protección de las fronteras exteriores, como entre estas y las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión Europea, incluyendo el intercambio periódico de información haciendo uso de los sistemas existentes para tal efecto, entre los que se encuentra el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).
9. Cooperación con terceros países, debiendo centrarse la misma en aquellos que sean de origen o tránsito para los inmigrantes que llegan a Europa a través de las diferentes rutas.

¹³ COMISIÓN EUROPEA. *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr311126_es.pdf.

10. Medidas de carácter técnico u operativo que, dentro del espacio Schengen, tengan relación con el control de las fronteras y para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza.
11. Retorno de los nacionales de terceros países que proceda de acuerdo con la correspondiente decisión administrativa de retorno.
12. Uso de la tecnología más avanzada en cualquier ámbito que sea relevante para un mejor control fronterizo.
13. Mecanismo de control de calidad, con específica relevancia del mecanismo de evaluación Schengen, tanto de ámbito nacional como europeo, que ayuden a garantizar la correcta aplicación de la legislación europea en lo que respecta a la gestión de las fronteras.
14. Y, por último, los mecanismos de solidaridad que existen a nivel de la Unión Europea.

Los análisis de riesgo llevados a cabo hasta ese momento por la Agencia tuvieron que ser adaptados a las nuevas exigencias de este Reglamento, debiendo centrarse no solo en los flujos migratorios, sino también en todos aquellos aspectos relacionados con la gestión integrada de las fronteras, además de que la Agencia deberá llevar a cabo evaluaciones de las vulnerabilidades existentes en las fronteras exteriores de los Estados miembros, evaluando no solo su capacidad, sino también su preparación para afrontar las posibles amenazas que se pudieran dar en las mismas.

La Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex fue la encargada de desarrollar una nueva metodología para la evaluación de las vulnerabilidades, que comenzó a ser aplicada a principios del año 2017, con el envío a los Estados miembros de un formulario con una batería de preguntas con respecto a determinados aspectos relacionados con sus capacidades en referencia a la protección de sus fronteras exteriores, que debía ser contestado en un plazo determinado para, posteriormente, ser analizado por los analistas de la Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex, en constante comunicación con los representantes de los Estados miembros para afinar metodológicamente los datos aportados y la manera de interpretarlos.

Ese análisis contiene la identificación de determinadas vulnerabilidades con respecto a cada Estado miembro, recayendo en el director ejecutivo de la Agencia la responsabilidad de hacer recomendaciones a los Estados miembros para subsanar dichas vulnerabilidades. Dentro de esta metodología se contemplan otras herramientas como los ejercicios simulados o la evaluación de amenazas emergentes, no pudiendo aportarse más detalles al respecto, toda vez que el conjunto de la metodología, los resultados de los análisis o de cualquiera de las herramientas implementadas constituyen materia reservada, que únicamente puede ser comunicada al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión Europea y al Estado miembro afectado, con una periodicidad de al menos un año.

«Esto permitió facilitar las primeras evaluaciones en abril de 2017, exactamente un año después de esbozado el problemático concepto de evaluación de la vulnerabilidad. Las 28 evaluaciones de referencia se realizaron en

colaboración con los Estados miembros y dieron lugar a la formulación de 33 recomendaciones dirigidas a 21 Estados miembros»¹⁴.

El nuevo reglamento trajo consigo más innovaciones y cambios que afectaron a Frontex, pero muy particularmente a la Unidad de Análisis de Riesgo, en lo referente al tratamiento de datos personales obtenidos durante las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas en fronteras, quedando habilitada para recoger, tratar y analizar dichos datos siempre que los mismos sean referentes a individuos sobre los que existan motivos razonables para pensar que han participado en actividades criminales transfronterizas; que se refieran a personas que hayan cruzado de manera irregular las fronteras exteriores de la Unión Europea, y sean recabados por la Guardia de Fronteras y Costas en el marco de sus funciones o como parte de los equipos de apoyo a la gestión de la inmigración; matrículas de vehículos, otros números de identificación de los mismos, números de teléfono o identificadores de embarcaciones, siempre que dichos datos estén relacionados con alguna de las personas susceptibles de investigación, con el objetivo de investigar y analizar tanto las rutas migratorias como el *modus operandi* usado por los grupos organizados dedicados a la inmigración ilegal, además de otras actividades delictivas con componente transfronterizo.

Se estableció, dentro de la Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex, un equipo al que se denominó PeDRA (Processing Personal Data for Risk Analysis)¹⁵, encargado del tratamiento, análisis y distribución de los datos de carácter personal obtenidos en el desarrollo de las actividades de la Agencia, teniendo como principales características lo reservado de sus actuaciones, su contacto permanente con el Oficial de Protección de Datos de la Agencia, el envío de paquetes de datos personales a la Oficina Europea de Policía (Europol) y el uso de las redes europeas clasificadas para la transmisión de información restringida, mediante el uso de la aplicación SIENA (Secure Information Exchange Network Application)¹⁶.

Pese a que Frontex tiene su sede en Varsovia, existe una necesidad de tener presencia representativa en otros lugares, siendo esto recogido en la nueva normativa en forma de oficiales de enlace, a ser desplegados por la Agencia no únicamente en terceros países, sino también en los países de la Unión Europea. La creación de una Red de Oficiales de Enlaces, dentro de la estructura de Frontex, no tardó en proponerse y llegar, tan pronto como los primeros oficiales de enlace fueron enviados a sus nuevos

14 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2017*. 2018 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf.

15 Frontex. «News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals». 22 de noviembre de 2016, b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D>.

16 Europol. «Secure Information Exchange Network Application (SIENA)». 2019 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>.

destinos. Los oficiales de enlace que sean destinados en alguno de los países de la Unión Europea también tendrán un rol relevante en lo que se refiere al intercambio de datos en el ámbito del desarrollo de los ejercicios de evaluación de vulnerabilidades, facilitando el intercambio de datos en el marco de los mismos, así como un contacto permanente y fluido entre la nueva Unidad de Evaluación de Vulnerabilidades y los Estados miembros.

Como clara extensión del mandato de la Agencia, se le autoriza a que pueda implementar operaciones en terceros países, siendo necesaria, con carácter previo, la firma de un acuerdo de entendimiento, con intermediación y beneplácito de la Comisión Europea. La primera de estas operaciones se inició el pasado 21 de mayo de 2019, en la frontera de Albania con Grecia, desplegándose en el territorio de Albania un total de 50 guardias de fronteras, 16 vehículos patrulla y 1 vehículo de vigilancia equipado con termovisión, para dar apoyo a las autoridades en el control fronterizo y la lucha contra la delincuencia transfronteriza¹⁷.

Entre las novedades introducidas por esta nueva regulación, aparece la obligatoriedad para los Estados miembros de contribuir, de acuerdo con una cuota preestablecida, al contingente permanente de 1500 guardias de fronteras y otro personal competente para su despliegue en las intervenciones rápidas en frontera, constituyéndose lo que se conoce como *contingente de reacción rápida*, que se complementará por equipos adicionales de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en caso necesario. La Agencia también llevará a cabo la gestión de un conjunto de medios técnicos, bien de propiedad de la propia Agencia o en régimen de copropiedad con alguno de los Estados miembros, que deberán estar siempre disponibles para su posible despliegue en las actividades de Frontex, en apoyo a los Estados miembros u operaciones desarrolladas en terceros países, siendo este el caso de la operación a la que se hizo mención anteriormente y que tiene lugar en Albania, en la que los vehículos de patrulla aportados son propiedad de la Agencia¹⁸.

Desde el año 2006 hasta la entrada en vigor de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, Frontex cooperaba y coordinaba actividades de retorno a terceros países cuando uno o varios Estados miembros de la Unión así lo solicitaban, aunque no disponía de capacidad para organizar sus propios vuelos de retorno.

El cambio más relevante con la 2008/115/CE fue que la Agencia dispone de capacidad para llevar a cabo sus propias intervenciones de retorno, no siendo ello óbice para continuar con sus actividades de coordinación y organización en apoyo a los Estados miembros. Además, la Agencia debe establecer equipos de supervisores de retorno, es-

17 Frontex. *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. 2019d [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf.

18 Frontex. «News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations». 2019b [Consulta: 5 abril 2020].

coltas y especialistas que participarán en ese tipo de operaciones y se incardinarán durante dicha actividad en los equipos europeos de intervención en materia de retorno.

El área en la que no participa la Agencia es en la aportación de información a los Estados miembros para la adopción de las decisiones de retorno, al ser estos procedimientos nacionales, aunque armonizados a nivel europeo mediante lo contenido en la 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.

Todo lo anterior propició que se estableciera, en la estructura de Frontex, el Centro Europeo de Retornos (European Centre for Returns)¹⁹, que no solo organiza y coordina vuelos de retorno, sino que ayuda a los Estados miembros en la plena identificación y documentación de los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno, dispone de una base de datos de expertos para actuar como supervisores de retorno y de aplicaciones informáticas para la gestión de las actividades de retorno. Así mismo, provee de entrenamiento y formación especializada a los expertos de los Estados miembros y facilita el intercambio de información en cuestiones de retorno.

Como muestra de que el respeto a los derechos fundamentales en toda actividad desarrollada por la Agencia es parte intrínseca de la gestión integrada de fronteras, esta nueva regulación incluye la obligación de que se establezca por parte de la misma un mecanismo de denuncia²⁰, en cooperación con el Oficial de Derechos Fundamentales, que facilite el que se disponga de una vía para denunciar cualquier quebrantamiento de los derechos fundamentales que haya podido tener lugar en el marco de una de las operaciones de la Agencia. Por tanto, el mencionado funcionario será el encargado de examinar estas denuncias, de proceder al registro de aquellas que considere admisibles y de dar traslado de las mismas al director ejecutivo de la Agencia, además de informar a los Estados miembros que corresponda en caso de que la denuncia lo sea sobre uno de sus miembros de los equipos de guardias de fronteras y costas. El hecho de que se presente una queja de las anteriormente referidas no implica, en manera alguna, limitación para que el afectado pueda iniciar cualquier otro procedimiento con el objetivo de preservar sus derechos subjetivos ante otras instancias.

En el año 2016 fuimos testigos de otro incremento del presupuesto de la Agencia, que alcanzó un total de 232,2 millones de euros, dedicándose más de un 70% del mismo a la implementación de actividades operativas en apoyo de los Estados miembros. Con respecto a los recursos personales de la Agencia, para el periodo que comprende desde el año 2016 hasta el 2019 se aprueba la ampliación hasta un total de 1000 empleados, aunque a fecha de junio de 2020 el número de empleados con lugar de destino en la sede de la Agencia en Varsovia no haya aún alcanzado los 800, ello debido,

19 Frontex. *European Centre for Returns in Brief*. 2019c [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For_Returns_2019.pdf.

20 Frontex. (2019, d). Tu derecho a presentar una queja ante Frontex. Recuperado 5 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Compain_Mechanism_Spanish.pdf.

en gran medida, a la dificultad que existe para poder gestionar un gran número de procesos selectivos en un corto espacio de tiempo, además de la especificidad de los puestos de trabajo que se convocan, lo que conlleva que sea complicado el conseguir un elevado número de candidatos que reúnan los requisitos que se determinan para cubrir determinadas plazas.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, primera Agencia Europea conferida como Fuerza y Cuerpo de Seguridad

Tal y como plantea Fernández-Rojo²¹, el nuevo reglamento «confiere por primera vez poderes ejecutivos y coercitivos al cuerpo estatutario de la Guardia Europea de Fronteras y Costas».

En las conclusiones acordadas por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019 se adopta la nueva Agenda Estratégica de la Unión Europea para el periodo 2019-2024, centrando los objetivos de la misma en cuatro prioridades:

1. Proteger a los ciudadanos y las libertades.
2. El desarrollo de una base económica sólida y dinámica.
3. Lograr la construcción de una Europa climáticamente neutra, esto es, más ecológica, justa y social.
4. Promoción de los intereses y valores europeos en el plano internacional.

Dentro del primero de los objetivos marcados por esta agenda se hace una declaración de intenciones que, a su vez, marca el destino de la nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex, llegando a decir que:

«Debemos garantizar la integridad de nuestro territorio. Hemos de saber quién accede al territorio de la UE y ser nosotros quienes decidamos dicho acceso. El control efectivo de las fronteras exteriores es condición previa indispensable para garantizar la seguridad, mantener el orden público y velar por el funcionamiento adecuado de las políticas de la UE, en consonancia con nuestros principios y valores»²².

Prosigue el Consejo Europeo con la evolución de esta idea, aportando unas características principales que veremos que han sido desarrolladas en la nueva normativa de Frontex, existiendo por su parte una determinación total con respecto al desarrollo de una política migratoria global que sea eficaz, realzando la necesidad de continuar

21 FERNÁNDEZ-ROJO, D. «Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896». *Revista Catalana de Dret Públic*. 2020, n.º 60, pp. 181-185. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/rmdp.i60.2020.3385>, p. 193.

22 Consejo Europeo. *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. 20 de junio de 2019 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf>, p. 8.

en la senda de la cooperación con los países no solo de origen, sino también de tránsito, de los inmigrantes que llegan a las fronteras exteriores de la Unión Europea, para combatir la inmigración irregular y la trata de seres humanos, a la par que se refuerza la realización de retornos efectivos; todo lo anterior complementado por la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, la adopción de medidas adecuadas que garanticen el adecuado funcionamiento del espacio Schengen o un consenso sobre la reforma del Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) n.º 604/2013), entre otras cuestiones.

La estructura de Frontex, establecida tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/1624²³, no llegó a consolidarse ni se lograron los objetivos marcados en dicha norma, así como tampoco se desarrolló de manera adecuada el factor de guardia costera tal y como desarrolla Juan Santos Vara²⁴, que destaca que, si bien los elementos de SAR han sido incluidos y no se desarrollaron, las circunstancias de seguridad pueden hacer inevitable ese extremo.

Tras lo anterior, el día 13 de noviembre de 2019 se aprobó el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) n.º 2016/1624. Es importante señalar que la aprobación de la misma no ha sido consecuencia directa de una situación de grave crisis migratoria inmediatamente anterior, sino que ha sido una evolución natural de la anterior reglamentación del año 2016, y ello como reacción a las principales dificultades encontradas para su completa implementación, de manera ágil y eficaz, en unos cortos plazos de tiempo.

El articulado del nuevo Reglamento (UE) 2019/1896²⁵ se inicia con la referencia a que la Guardia Europea de Fronteras y Costas se crea con un claro objetivo, que con la misma se garantice una gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (IBM —Integrated Border Management—, por sus siglas en inglés). Al objeto de lograr este ambicioso objetivo, este nuevo reglamento establece que dicho concepto deberá constar de elementos como el control fronterizo, en toda su exten-

23 Reglamento 2016/1624/UE 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 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento 2007/863/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento 2004/2007/CE del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DO, L 251, de 16.09.2016. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327770061&uri=CELEX:32016R1624>.

24 SANTOS VARA, J. «The European Coast Guard in the new Frontex regulation: a grandiloquent concept». En: CHEVALIER GOVERS, C. (ed.). *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des gardes-côtes et gardes-frontières*. Bruylant 2019.

25 Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14.11.2019 (en adelante, «Reglamento Frontex»). Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896>.

sión, desde medidas para el cruce legal, medidas de prevención, detección de la delincuencia transfronteriza o la identificación de personas vulnerables o que necesiten protección internacional; operaciones de búsqueda y salvamento de personas en el mar (SAR —Search and Rescue Operations—, por sus siglas en inglés); análisis de riesgos, tanto en lo que se refiere a la seguridad interior como a la seguridad de las fronteras exteriores; cooperación e intercambio de información entre las diferentes autoridades de cada Estado miembro con competencias en la protección y control de las fronteras exteriores, además de con aquellas que tengan entre sus funciones el retorno de ciudadanos extranjeros a sus países de origen; cooperación e intercambio de información, dentro del ámbito que se regula en el Reglamento, no únicamente entre los Estados miembros, sino entre estos y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas; cooperación a nivel de la Unión Europea entre los órganos, organismos e instituciones con competencia en los ámbitos que se regulan en el Reglamento; cooperación tanto con los países de origen como con los de tránsito de los inmigrantes irregulares que llegan a la Unión Europea; adopción de medidas dentro del espacio Schengen encaminadas a reforzar el control fronterizo y a la lucha contra los delitos transfronterizos; retorno de nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una resolución de retorno; uso de última tecnología; garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión en lo que se refiere a la gestión de las fronteras, mediante el uso de un mecanismo de calidad, particularmente el sistema de evaluación Schengen, la evaluación de las vulnerabilidades o, incluso, mecanismos nacionales; todo ello complementado con mecanismos de solidaridad, con especial incidencia en los de financiación de la Unión Europea.

Esta extensa descripción sobre el contenido de la gestión europea integrada de las fronteras se completa con los elementos generales de ejecución de la misma, que resultan ser los derechos fundamentales, la educación, la formación y la investigación e innovación.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se había encontrado en los últimos años con verdaderos obstáculos para incrementar el número de su personal, identificándose los principales problemas para la nueva contratación con condiciones poco atractivas, particularmente para los candidatos de países de la Unión Europea con un nivel de vida más alto, que han dificultado enormemente mantener un equilibrio entre las nacionalidades de dichos empleados.

A lo anterior se le han unido otros factores relevantes, tales como la rapidez con que se ha querido aumentar el número de empleados de la Agencia, lo que resultó en dificultades para la unidad de recursos humanos, que no disponía del suficiente número de personas para gestionar de manera eficaz todos los procesos selectivos que se pusieron en marcha en breves espacios de tiempo, con los consiguientes retrasos en las resoluciones de dichos procesos selectivos. Estos retrasos generaron que algunos de los candidatos, que con tanta dificultad habían sido seleccionados, optaran por intentar conseguir puestos de trabajo en otras agencias europeas con las que hay una fuerte coincidencia de perfiles de los candidatos, tales como Europol o la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Otro de los procedimientos que resultan difíciles para la Agencia es lograr que los propios Estados miembros autoricen la cesión de Expertos Nacionales Destacados en comisión de servicio (SNE —Seconded National Experts—, por sus siglas en inglés) y, en caso de que así lo hagan, el conseguir que los mismos se mantengan por un periodo largo de tiempo, ya que dicho funcionario continúa percibiendo el salario de su Estado miembro, recibiendo de Frontex únicamente la correspondiente dieta de alojamiento y manutención.

Todo lo anterior parece haber motivado al legislador para la aprobación de un cuerpo permanente (Standing Corps) de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que tendrá una capacidad de hasta 10⁰000 miembros de personal operativo, y cuya dotación deberá completarse en el periodo de 2020 a 2027.

Pero este cuerpo permanente de guardias de fronteras no se compondrá únicamente por personal contratado directamente por la Agencia, incluyendo en esta categoría a los agentes temporales, los agentes contratados y los expertos nacionales destacados a la sede de Frontex en Varsovia, sino que, además, los Estados miembros tendrán la obligación de aportar un número determinado de expertos en otras tres modalidades diferentes. La primera de ellas, como personal en comisión de servicio de larga duración, hasta un máximo de cuatro años, así como expertos para los despliegues de corta duración, que no se extenderán más allá de un periodo de cuatro meses dentro de un año natural, siendo la tercera de las categorías la de los expertos que formarán parte de la reserva de reacción rápida.

Otra de las cuestiones relevantes con respecto a los expertos de corta duración reside en que todos estos expertos aportados por los Estados miembros deberán ser identificados y registrados en la base de datos de OPERA, y vinculados con uno o varios perfiles de trabajo, pudiendo además los mismos ser entrevistados para verificar que reúnen los requisitos para participar en los despliegues operativos de Frontex.

Con respecto a los expertos en comisión de servicios de larga duración, se continuará con el mismo procedimiento, es decir, los candidatos propuestos por los Estados miembros tendrán que pasar un proceso selectivo compuesto, al menos, por una fase de concurso y otra de oposición, en la que deberán realizar una prueba teórico-práctica, además de una entrevista personal.

El primer proceso selectivo para el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas está en marcha para cubrir un total de 700 plazas de agentes temporales y contratados que deberían de estar desplegados en las diferentes actividades operativas de la Agencia en enero del 2021²⁶, aunque la pandemia del COVID-19 ha alterado la temporalización del proceso y es posible que exista algún tipo de retraso en su incorporación final.

26 Frontex. «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qdtBSA>.

De todas maneras, lo anterior no significa que la Agencia vaya a contratar directamente a 10°000 guardias de fronteras, sino que sobre esa cantidad se debe hacer un desglose conforme a lo contenido en los anexos de la regulación, de donde podemos extraer que cuando lleguemos al año 2027, los Estados miembros deberán estar aportando, en total, un máximo de 1500 expertos en comisión de servicio de larga duración, 5500 para los despliegues de corta duración, además de otros 1500 expertos que formarán parte de la reserva de reacción rápida, y que deben estar facilitados desde un inicio.

Es de esperar que estas cifras puedan sufrir alguna modificación en los próximos años, ello para adaptar la estructura de la Agencia a la realidad de cada momento, y como resultado del procedimiento de revisión que se contempla en la regulación y que tendrá lugar, como muy tarde, el 31 de diciembre de 2023.

Habiendo quedado más que patente el hecho de que la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas se concibe como una fuerza y cuerpo de seguridad cuyos miembros desarrollarán sus funciones vistiendo el uniforme propio de la Agencia, o el de sus Estados miembros en aquellos casos en que se encuentren en comisión de servicio, de larga o corta duración, pero con el añadido de un distintivo que los identifique como parte del despliegue de Frontex. De hecho, a fecha de noviembre de 2020 ya hay funcionarios en formación en tres academias de dos países miembros, uniformados y recibiendo el entrenamiento propio de guardia de fronteras.

Además, en la mayoría de los servicios en los que vistan uniforme llevarán sus armas de fuego reglamentarias y es por tanto que el nuevo reglamento ha regulado expresamente el uso de la fuerza y de las armas por parte de su personal estatutario, dedicándole la totalidad del anexo V, detallando conceptos legales tales como el principio de necesidad, el de proporcionalidad, o el denominado como *deber de precaución*.

Pese a que Frontex ya contaba en su estructura con una unidad de investigación e innovación, el nuevo reglamento contempla que tendrá el deber de aplicar las secciones del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea que estén vinculadas con la seguridad de las fronteras. El actual programa es conocido como Horizonte 2020, siendo sus pilares básicos: «Ciencia excelente», «Liderazgo industrial» y «Retos de la sociedad». Este instrumento específico de financiación permitirá que las ideas más brillantes lleguen más rápidamente al mercado y puedan aplicarse en ciudades, hospitales, fábricas, tiendas y hogares lo antes posible.

La responsabilidad de la Agencia será la de gestionar algunas etapas de la fase de ejecución de algunos programas, así como algunas fases del ciclo vital de proyectos específicos, según lo aprobado por la Comisión; deberá igualmente adoptar instrumentos de ejecución presupuestaria y operacionales necesarias para gestionar el programa; además, prestará apoyo en la ejecución de programas, pudiendo llevar a cabo sus propios proyectos piloto de investigación relacionados con su mandato, y de conformidad con este reglamento, debiendo publicar información detallada sobre los mismos. De hecho, en la propia página web de Frontex se pueden encontrar proyectos de innovación y desarrollo llevados a cabo con anterioridad a la entrada en vigor de este nuevo

reglamento, aunque haciendo uso de diferentes fondos, bien propios de la Agencia o vinculados con proyectos de la Unión Europea, tales como el programa Copernicus²⁷, en el que la Agencia colabora desde el año 2014.

La Agencia deberá garantizar que se cree, y comience a ser operativa, la unidad central SEIAV (Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes), tal como se contempla en el artículo 7 del Reglamento (UE) 2018/1240; como novedad, también será la responsable de la explotación del sistema Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), que se estableció conforme a la Acción Común 98/700/JAI. Con respecto al SEIAV, la Agencia tiene previsto que su estructura quede incardinada en la propia de Frontex, quedando compuesta por un total de 250 empleados, existiendo en la actualidad un equipo dedicado a su desarrollo e implementación. En referencia al sistema FADO, el Reglamento (UE) 2020/493 acaba de derogar la Acción Común 98/700/JAI, dejando constancia en su artículo 3 de que será la Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas la que garantizará su adecuado funcionamiento, quedando dentro de sus funciones el alimentar el sistema con las contribuciones hechas por los diferentes Estados miembros u otros usuarios autorizados.

La nueva regulación también establece que se deberá crear una red segura para el intercambio de información no solo entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, sino de estos con la Agencia, además de para que sirva como herramienta para la cooperación operativa entre todos ellos. Esta nueva red segura también será usada para el intercambio de información con las autoridades de terceros países en los que Frontex desarrolle alguna actividad, aunque se verá parcialmente limitada en cuanto al tipo de datos y la extensión en la que los mismos podrán ser compartidos.

Esta red segura, a la que se refiere el nuevo reglamento, tendrá como base el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), quedando así derogado el Reglamento (UE) n.º 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). El nuevo EUROSUR queda establecido como:

«...un marco integrado para el intercambio de información y para la cooperación operativa en la Guardia Europea de Fronteras y Costas destinado a mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción a efectos de la gestión de las fronteras, en particular 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». (Reglamento (UE) 2019/1896, p. 29)²⁸.

27 UNIÓN EUROPEA. Página de inicio de Copernicus. S. f. [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.copernicus.eu/es>.

28 UNIÓN EUROPEA. «Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.ºs 1052/2013 y (UE) 2016/1624». *Diario Oficial de la Unión Europea* L 295, 13 de noviembre de 2019.

Pese a que la responsabilidad sobre esta nueva red de comunicación segura recae sobre la Agencia será la Comisión, en estrecha cooperación con Frontex, la que se encargará de adoptar y facilitar una guía práctica para la correcta implantación y gestión de EUROSUR, cuya limitada cooperación destaca Acosta en una de sus aportaciones²⁹.

Para el correcto conocimiento de la situación, los mapas de situación nacionales contarán con diferentes niveles de información, concretamente con uno relativo a hechos relacionados con incidentes de cruce no autorizados de fronteras y delincuencia transfronteriza; un nivel operativo que contenga toda la información relativa a las operaciones de la Agencia, de conformidad con lo contenido en los planes operativos; un nivel analítico en el que queden reflejados los diferentes niveles de impacto asignados a cada una de las zonas de las fronteras exteriores de la Unión Europea, que contenga además informes analíticos aportados no solo por Frontex sino por los Estados miembros, así como cualquier otra información que pudiera servir de apoyo.

Los mapas de situación nacionales serán la base para la elaboración del mapa de situación europeo, información a la que se añadirá aquella recopilada por los oficiales de enlace de la Agencia, las delegaciones, operaciones y misiones de la Unión Europea, autoridades de terceros países en el contexto de acuerdos bilaterales o multilaterales, otros órganos y organismos de la Unión Europea, organizaciones internacionales competentes según este reglamento, así como de otras fuentes, como pudieran ser las fuentes abiertas.

Dentro de la normativa de EUROSUR nos encontramos con los Servicios de Fusión de EUROSUR, mediante los que la Agencia proporcionará apoyo a los Estados miembros, a la Comisión, o para sí misma, proporcionando información relevante sobre la situación en las fronteras exteriores, la zona prefronteriza o sobre terceros países.

Estos servicios usan tecnología de última generación para posibilitar la obtención de datos relativos a buques u otras embarcaciones que pudieran ser utilizadas para favorecer la inmigración ilegal o para cometer crímenes de índole transfronteriza; seguimiento selectivo de puertos y zonas costeras de terceros países considerados de origen o tránsito para inmigrantes ilegales que llegan a la Unión Europea; seguimiento y análisis de zonas designadas de las fronteras aéreas, marítimas o terrestres; evaluación medioambiental de zonas marítimas, así como en las fronteras terrestres; seguimiento de los medios de comunicación, información pública y análisis de actividades en internet, pareciendo que aquí se pudiera estar refiriendo la normativa a la implementación de un servicio de inteligencia de fuentes abiertas; además del análisis de información obtenida de sistemas de información a gran escala para la detección de rutas y *modus operandi* para la facilitación de la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza.

29 ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «El sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR): a vueltas con la participación de Reino Unido en Schengen - Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de septiembre de 2015, España C. Parlamento y Consejo». *Revista General de Derecho Europeo*. 2016, n.º 39.

Fortalezas y retos

En cuanto a las fortalezas, la actual Agencia Europea de Fronteras y Costas, desde sus inicios, ha sido el sostén principal para que sea viable el mantener el espacio Schengen, el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. Vista la evolución de la Agencia en un relativo corto espacio de tiempo, teniendo en cuenta el ritmo de la maquinaria europea, el continuo refuerzo de su mandato y competencias en la gestión de las fronteras exteriores, la clara vinculación entre las modificaciones sufridas por la Agencia y los momentos de crisis migratoria a los que se ha enfrentado la Unión Europea, así como el hecho innegable de que la Agencia ha sido el remedio para el mantenimiento del espacio Schengen, con la supresión de las fronteras interiores y el refuerzo de las exteriores, parece que nos encontramos en una posición ventajosa para poder afirmar que, de seguir creciendo y evolucionando de la mano de las instituciones europeas, podría llegar a convertirse incluso en solución para el mantenimiento del espacio Schengen tal como lo conocemos a día de hoy, aunque para ello haya de pasar aún por nuevos estadios de madurez, hasta quizá el punto en que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas sea completamente autosuficiente y autónoma, con competencias plenas y supranacionales para la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Es evidente que para llegar hasta este último paradigma debamos hablar de la futura necesidad de reformas legislativas de mayor calado y que afectarían incluso al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en su continua evolución, parece haberse concienciado de los problemas del pasado, y tomando una cierta ventaja de la posición privilegiada que actualmente ostenta, debida principalmente a la Agenda Estratégica de la Unión Europea para el próximo ciclo institucional, no mantiene una posición estática a la espera de que sea la Comisión Europea la que promueva los futuros cambios en su regulación, sino que, sin tan siquiera haber conseguido aún los objetivos marcados por la regulación más reciente, el Reglamento (UE) 2019/1896, ya parece enfocar nuevos retos o al menos eso es lo que se puede extrapolar de las declaraciones de su director ejecutivo incluidas en el informe 2019, en el que podemos leer los tres objetivos estratégicos para el futuro: «Tenemos que saber para poder ayudar a los Estados miembros en las fronteras y, a partir de dicho conocimiento, crear capacidades para adaptar nuestra respuesta operativa».

Esta frase, *a priori* sencilla, parece entrañar una verdadera declaración de intenciones del camino de futuro que la Agencia desea emprender, y que vamos a tratar de desglosar a continuación.

Haciendo referencia a «saber», podemos intuir que la Agencia, pese a poder estar en algún sentido satisfecha con los actuales mecanismos establecidos, busca el acceso con menos limitaciones a determinados datos con respecto a la situación de las fronteras exteriores de los diferentes Estados miembros, antojándose como necesario el que el sistema de evaluación de riesgos continúe mejorando y que cada vez los Estados miembros faciliten datos más completos y de una forma más regular que

permita dichas evaluaciones de manera permanente; además de la obtención de datos e información referente a los incidentes relacionados con cruces ilegales de frontera y delincuencia transfronteriza, sería deseable el que se modificara la normativa en lo que se refiere a la obtención, gestión y conservación de datos personales obtenidos no solo durante las actividades de la Agencia, sino a través de cualquier fuente disponible, lo que mejoraría la posición de la Agencia como fuerza y cuerpo de seguridad; es evidente que el acceso por parte de los expertos de la Agencia, aquellos que lo necesiten para el desempeño de sus funciones, a bases de datos como el Sistema de Información Schengen II, las bases de datos nacionales de los Estados miembros en los que estén desplegados, la base de datos del SEIAV o, incluso, bases de datos internacionales como la de Interpol, convertirían a los guardias de frontera de la Agencia en un verdadero valor añadido para el país en el que se encontraran desplegados.

Apreciamos que la palabra «ayudar» implica el estar en disposición de proveer de ayuda a los Estados miembros que lo necesiten, lo que conlleva el tener unas capacidades ejecutivas plenas, que permitieran a la Agencia el poder prestar esa ayuda aun cuando los Estados miembros no lo hayan solicitado, es decir, que la decisión de implementar una actividad de la Agencia podría, en el futuro, no quedar completamente bajo la decisión del Estado miembro afectado, sino que podría ser propuesta por propia iniciativa de la Agencia e impuesta, si se considera procedente, por parte de la Comisión Europea, alcanzando esta conclusión no a través de meras especulaciones, sino porque ya este sistema quedó propuesto por la Comisión, aunque enmendado por el Parlamento Europeo en el considerando 32 del informe sobre dicha propuesta³⁰, en el que incluyó que dicha iniciativa de la Agencia se podía dar pero que debía contar con la aprobación del Estado miembro afectado.

Y si, a partir de todo ese conocimiento nuevo, la Agencia pretende «crear» capacidades para así adaptar su respuesta operativa, queremos ver en ello la idea de ir algo más allá del actual mandato, con la creación de nuevas capacidades que, no pudiendo ser abordadas individualmente por cada uno de los Estados miembros debido a su desequilibrio entre coste y eficiencia, convertirían a la Agencia en imprescindible en el sostenimiento de la gestión europea integrada de las fronteras exteriores. En este particular podemos pensar en cuestiones relativas a las nuevas tecnologías para el control de las fronteras exteriores, nombrando a modo de ejemplo el reconocimiento biométrico de las personas, o la aplicación de inteligencia artificial para el manejo de gran cantidad de datos generados a nivel europeo, entre otros muchos avances sobre los que pueda trabajar la Agencia al disponer de presupuesto europeo para ello.

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO (2019, 12 febrero). *Informe sobre la 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 n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. 12 de febrero de 2019 [Consulta: 10 mayo 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html.

En cuanto a los retos, durante este artículo hemos detallado un gran número de innovaciones jurídicas y operativas que permitirán asegurar unos mejores procesos de gestión integrada de fronteras. Sin embargo, para la correcta implementación de todas estas novedades introducidas por el nuevo reglamento de la Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas será necesario el que se amplíe el presupuesto anual de la Agencia.

Mientras que el presupuesto de la Unión Europea³¹ aumentó para el año 2020 en un 0,6%, el aprobado para Frontex lo hizo en un 32,4% con respecto al del año 2019, o lo que es lo mismo, en 101,4 millones de euros, principalmente para el desarrollo e implementación de un cuerpo permanente de guardias de fronteras.

Nuevamente, los Estados miembros se ponen de acuerdo para darle un gran impulso a la Agencia, siendo ello un signo evidente de la relevancia que ha ido tomando en el ámbito de la Unión Europea, convirtiéndose en un referente para la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea, además de como principal garante de la continuidad y fortalecimiento del espacio Schengen.

Lo más preocupante, y lo que parece haber impulsado las diferentes regulaciones de la Agencia, es el hecho de que ante una crisis migratoria ha devenido en certeza la realidad de que los Estados miembros, de manera individual, no tienen los recursos suficientes para llevar a cabo una gestión integrada de sus fronteras exteriores, lo que, a su vez, implica que quede en entredicho la viabilidad del espacio Schengen, que debe compensar con medidas de control en sus fronteras exteriores el riesgo de la supresión de las fronteras interiores.

Lo anterior ha sido desarrollado por Fernández-Rojo³², que manifiesta que resulta «arduo [...] lograr un equilibrio entre el diseño de una estrategia integrada efectiva para la gestión de las fronteras y la renuencia de los Estados miembros a conferir poderes operativos directamente vinculados a su núcleo de soberanía», en la que quizás sea la mayor dificultad para la eficiencia del proyecto.

La forma que han encontrado las instituciones de la Unión Europea para paliar estas carencias en las fronteras exteriores es la ampliación del mandato y responsabilidades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, potenciando sus estructuras y mecanismos para que llegue a estar en posición de poder aportar esos recursos de los que pueden carecer los Estados miembros ante situaciones de crisis migratorias. Sin embargo, no parece que la Agencia haya alcanzado aún ese estadio de madurez, aunque la última de las regulaciones se puede considerar como prometedora al respecto, teniendo en cuenta la creación de un cuerpo permanente de guardias de frontera, la corresponsabilidad para la gestión europea integrada de las fronteras exteriores, la promoción de la cooperación con terceros países e instituciones internacionales.

31 Consejo de la Unión Europea. «Presupuesto de la UE para 2020: el Consejo acuerda su posición». 10 de julio de 2019 [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/>.

32 FERNÁNDEZ-ROJO, D., *Op. cit.*, p. 193.

les o la creación en su estructura del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

Conclusiones

La gestión fronteriza de la Unión Europea, a través del Integrated Border Management, es uno de los elementos clave del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia por el que la mayor parte de la atención se dedica a las fronteras exteriores tras haber eliminado el control de las interiores.

Lo anterior evidencia unos altos niveles de confianza y, por ende, solidaridad, entre los países del espacio Schengen, pero, a la vez, una necesidad de contar con una institución como Frontex que pueda identificar y monitorear las necesidades para la correcta protección de las fronteras exteriores, e incluso, y de manera creciente, tomar responsabilidades que tradicionalmente estaban reservadas solamente a los Estados miembros.

Este artículo se ha enfocado en fortalezas para el modelo europeo, en especial en la importancia de la consecución de objetivos comunes a través de los esfuerzos solidarios de los Estados miembros, ya que, como se ha comprobado durante la gestión de las grandes crisis migratorias pasadas, ninguno de los Estados miembros tiene las capacidades para realizar dicha gestión integral de las fronteras exteriores de manera individual, requiriendo ayuda que se ha materializado a través de Frontex.

En cuanto a los retos, la mayoría de ellos se están respondiendo, aumentando la financiación de Frontex y reduciendo la suspicacia hacia la pérdida de soberanía — siendo el control de las fronteras un elemento básico de la misma— en base a varios hechos históricos, entre los que destaca la crisis de los refugiados de 2015.

El nuevo Standing Corps se va a convertir en un paso firme y decidido al que le seguirán varios en pro de seguir manteniendo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en plena forma.

Bibliografía

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «El sistema europeo de vigilancia de fronteras (EURO-SUR): a vueltas con la participación de Reino Unido en Schengen - Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de septiembre de 2015, España C. Parlamento y Consejo». *Revista General de Derecho Europeo*. 2016, n.º 39.

— Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Documento de Opinión III/2019. Instituto Español de estudios estratégicos. 2019.

BERTELSMANN STIFTUNG. *Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis*. Berlin: Bertelsmann Stiftung 2017.

- DE CASTRO, A. «EUNAVFOR MED: securitization of borders?». Atenas: Research Institute for European and American Studies (RIEAS) 2015.
- DE CASTRO, A.; MATEI, C. «Las fronteras exteriores de la Unión Europea. Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la encrucijada». *Revista Temática CAEN* (Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado). 2016 (2), pp. 185-204.
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Horizonte 2020. Programa Marco de Investigación e Innovación*. 2014 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con respecto a una Agenda Europea de Migración*. 13 de mayo de 2015, p. 20 [Disponible: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>.
- (2019). *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr311126_es.pdf.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Presupuesto de la UE para 2020: el Consejo acuerda su posición». 10 de julio de 2019 [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/>.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. 20 de junio de 2019 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf>.
- EUROPOL. «Secure Information Exchange Network Application (SIENA)». 2019 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>.
- FERNÁNDEZ-ROJO, D. *The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back*. Wolters Kluwer 2016.
- «Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896». *Revista Catalana de Dret Públic*. 2020, n.º 60, pp. 181-185. Disponible en; <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>.
- FRONTEX. *Presupuesto de Frontex*. 2015 [Consulta: 6 junio 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2015_N3.pdf.
- *Informe Anual de Frontex 2015*. 2015b [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf.

- «News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals». 22 de noviembre de 2016, b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D>.
- *Informe Anual de Frontex 2017*. 2018 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf.
- «News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations». 2019a [Consulta: 5 abril 2020].
- *European Centre for Returns in Brief*. 2019b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For>Returns_2019.pdf.
- *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. 2019c [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf.
- «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA>.
- JUNCKER, J. «Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad». 9 de septiembre de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la 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 n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. 12 de febrero de 2019 [Consulta: 10 mayo 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html.
- SANTOS VARA, J. «The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice». En: TRAUNER, F.; RIPOLL SERVENT, A. (eds.). *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Routledge 2018, pp. 445-455.
- «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2018, n.º 59, pp. 143-186.
- «The European Coast Guard in the new Frontex regulation: a grandiloquent concept». En: CHEVALIER GOVERS, C. (ed.). *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des gardes-côtes et gardes-frontières*. Bruylant 2019.

UNIÓN EUROPEA. Página de inicio de Copernicus. S. f. [Consulta: 2 mayo 2020].
Disponible en: <https://www.copernicus.eu/es>.

UNIÓN EUROPEA. «Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.ºs 1052/2013 y (UE) 2016/1624». *Diario Oficial de la Unión Europea* L 295, 13 de noviembre de 2019.

UNHCR. «UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time». 9 de julio de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html>.

Artículo recibido: 01 de julio de 2020.

Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.
