

# EUROSUR

## INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

VÍCTOR MANUEL GARCÍA SACRISTÁN

CORONEL DEL ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

### RESUMEN

El espacio Schengen, sin fronteras interiores, requiere que las fronteras exteriores se protejan de manera efectiva y que los países adherentes cooperen entre sí para mantener un alto nivel de seguridad dentro de este espacio, también significa que han de compartir la responsabilidad de la gestión de sus fronteras exteriores comunes y colaborar para ello.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, FRONTEX, facilita la gestión de las fronteras exteriores, coordina diferentes tipos de acciones, como las operaciones conjuntas en las fronteras marítimas y terrestres, y despliega a los Equipos de Intervención Rápida.

El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, EUROSUR, es un mecanismo para el intercambio de información y cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y la Agencia FRONTEX, para mejorar la capacidad, compartir y coordinar los recursos y reaccionar ante incidentes que ocurran en las fronteras exteriores. El intercambio de información se realiza a través de los Centros Nacionales de Coordinación establecidos por los Estados miembros, siendo el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras de la Guardia Civil el designado por España.

Para hacer frente a los nuevos retos y realidades políticas a los que se enfrenta la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a la inmigración como a la seguridad interior, la Comisión Europea ha propuesto la creación de la Guardia Europea de Fronteras Costas, superando las actuales limitaciones de la Agencia de fronteras FRONTEX.

*Palabras clave:* FRONTEX, EUROSUR y Guardia Europea de Fronteras y Costas, seguridad, inmigración.

### ABSTRACT

The Schengen area without internal borders requires that the external borders are effectively secured and protected, and the Schengen countries need to cooperate with each other to maintain a high level of security within the Schengen area, it also means that they need to share responsibility for and cooperate in managing their common external borders.

The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the member States of the European Union FRONTEX, facilitates operational cooperation in managing their common external borders, it coordinates

different kinds of actions, such as joint operation at sea and land borders, and deploys Rapid Border Intervention Teams.

The European Border Surveillance System EUROSUR is a mechanism for information exchange and cooperation among EU Member States and with FRONTEX. It improves the ability to share and coordinate their resources and to react to incidents occurring at the external borders. The information exchange is done through the National Coordination Centres established by member States; the Coordination Centre for Maritime Surveillance of Coasts and Borders of Guardia Civil was designated by Spain.

In order to meet the new challenges and political realities faced by the EU, both as regards migration and internal security, the European Commission is proposing to establish a European Border and Coast Guard, overcoming the current limitations of the EU border agency FRONTEX.

*Keywords:* FRONTEX, EUROSUR y European Border and Coast Guard, security, immigration.

## 1. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA SIN FRONTERAS INTERIORES

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el Estado de la Unión<sup>1</sup> dijo que *“una política unida de refugiados y asilo también necesita reforzar los esfuerzos conjuntos para asegurar nuestras fronteras exteriores. Afortunadamente, hemos abandonado los controles fronterizos entre Estados miembros del espacio Schengen con el fin de garantizar la libre circulación de personas, un símbolo único de la integración europea. Pero la otra cara de la moneda de la libre circulación la constituye la necesidad de trabajar más estrechamente en la gestión de nuestras fronteras exteriores. Esto es lo que esperan los ciudadanos. 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. Sin duda es viable, pero cuesta dinero. La Comisión opina que es un dinero bien invertido. Por esta razón propondremos medidas ambiciosas para avanzar hacia el establecimiento de una guardia costera y de fronteras europeas antes de finales de año.”*

Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es el de crear un espacio sin fronteras interiores en el que las personas puedan circular, vivir y trabajar libremente, sabiendo que sus derechos se respetarán plenamente y su seguridad estará garantizada.

El fomento de la libre circulación de las personas fue uno de los objetivos más importantes de la integración europea desde la década de 1950, identificándose como uno de los fundamentos de la Comunidad en el Tratado de Roma<sup>2</sup> (1957).

1 Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015. Speech 15-5614-es

2 Los Tratados de Roma firmados el 25 de marzo de 1957 en el Palacio de los Conservadores del Capitolio en Roma, son dos de los que dieron origen a la Unión Europea. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOCE 325/33, de 24 de diciembre de 2002.

Durante la década de 1980 cinco Estados europeos, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, decidieron crear un territorio sin fronteras interiores. Se firmaron los primeros acuerdos<sup>3</sup> en un pequeño pueblo en Luxemburgo llamado Schengen, de ahí el “espacio Schengen”<sup>4</sup>, un territorio en el que está garantizada la libre circulación de personas. El acuerdo original fue complementado en 1990 por una Convención<sup>5</sup>.

Cuando esta convención entró en vigor en 1995<sup>6</sup>, se abolieron los controles en las fronteras interiores y se creó una única frontera exterior. Cualquiera que sea su ubicación, los funcionarios que desempeñan su función en la frontera exterior realizan las inspecciones fronterizas de conformidad con idénticos procedimientos. Las normas que rigen los visados y el derecho de asilo también son comunes para todos los países del espacio Schengen. En años posteriores, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, además de algunos países no pertenecientes a ella, se han adherido<sup>7</sup> a esta cooperación. Esto significa, por tanto, que los países que forman parte de la cooperación Schengen ya no realizan controles en las fronteras que comparten entre sí.

Con el fin de mantener un equilibrio entre libertad y seguridad, los Estados miembros participantes acordaron introducir las llamadas “medidas compensatorias”. Estas se centran en la cooperación y en la coordinación de las actividades de las fuerzas policiales y de las autoridades judiciales, ya que las redes del crimen organizado no respetan las fronteras y, por lo tanto, esta cooperación es clave para salvaguardar la seguridad interior.

El dos de octubre de 1997, con la firma del tratado de Ámsterdam y su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, se constituyó un nuevo espacio geográfico y político, integrado por el territorio de los, entonces, quince Estados miembros, en el que la libertad, la seguridad y la justicia se consagraban como premisas para la construcción de Europa, lo que conlleva necesariamente una especial atención al control y vigilancia de las fronteras exteriores, como se expresa en su objetivo: *“mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>8</sup>, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores”*. Esta cooperación intergubernamental se incorporó en el marco de la UE y, desde esa fecha, el Consejo Europeo de Justicia e Interior ha adoptado varias medidas para fortalecer la cooperación en el ámbito de la migración, el asilo y la seguridad.

3 El 14 de junio de 1985 se firmó el primer acuerdo entre los cinco países fundadores. Se elaboró un Convenio, que se firmó el 19 de junio de 1990.

4 “El espacio y la colaboración Schengen”. Ver síntesis de la legislación de la UE en: [eur-lex.europa.eu/legal-content/](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/)

5 Se firmó el 19 de junio de 1990, completa el acuerdo y define las condiciones y garantías de la libre circulación.

6 Entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

7 Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron el 21 de diciembre de 2007 y el país asociado Suiza lo hizo el 12 de diciembre de 2008. Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen.

8 La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se basa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014). Emanan del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el “Espacio de libertad, seguridad y justicia”.

Las posteriores cumbres de los Consejos Europeos<sup>9</sup> fueron sentando las bases de la Unión con la elaboración, entre otras, de una política migratoria común, la desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros y el consiguiente refuerzo de la protección de las fronteras exteriores que ya no quedaban bajo la decisión e intereses de cada uno de los países miembros.

En el campo de la gestión de fronteras condujo a la creación de “la Instancia Común de Expertos de las Fronteras Exteriores”<sup>10</sup>, un grupo compuesto por miembros del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y los jefes de los Servicios Nacionales de Control de Fronteras. Este órgano coordinó proyectos nacionales creados “ad-hoc” para el control de fronteras y su tarea consistía en supervisar los proyectos pilotos y las operaciones comunes relacionadas con la gestión de fronteras. Se identificaron los siguientes proyectos “ad hoc”:

- Centro de Análisis de Riesgos (Helsinki, Finlandia)
- Centro para las Fronteras Terrestres (Berlín, Alemania)
- Centro para las Fronteras aéreas (Roma, Italia)
- Centro para las Fronteras Marítimas Occidentales (Madrid, España)
- Centro de Formación para la Formación (Traiskirchen, Austria)
- Centro de Excelencia (Dover, Reino Unido)
- Centro para las Fronteras Marítimas Centrales (Pireo, Grecia)

La Comisión Europea, en su comunicación al Consejo del 7 de mayo de 2002, relativa a la “gestión integrada de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión” subraya la importancia de la custodia fronteriza. Para la Comisión había que dar respuesta a cuatro exigencias: garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros que, al suprimir las fronteras interiores, facilitan el movimiento de las personas y mercancías; aumentar la eficacia contra la inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de toda índole; dotar de los medios de lucha precisos contra todo tipo de peligros interiores y exteriores con que el terrorismo lastra a los Estados miembros; y, por último, gestionar un elevado nivel de seguridad dentro de la Unión Europea cuando concluya su ampliación.

Además, la Comisión preconiza la creación de un “órgano común de expertos de fronteras exteriores” encargado de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros, siendo el antecedente de la Agencia FRONTEX.

El Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de 13 de junio de 2002, ratificó la creación de un órgano común de expertos de fronteras exteriores a efectos de la gestión integrada de las fronteras exteriores, órgano que, sin embargo, presentaba ciertas limitaciones estructurales respecto a la coordinación operativa.

9 Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Consejo Europeo de Niza, 7 al 10 de diciembre de 2000. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

10 Gestión Integrada de las fronteras exteriores. Ver: [eur-lex.europa.eu/legal-content/es](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es)

## 2. CREACIÓN DE LA AGENCIA DE FRONTERAS FRONTEX

En el ámbito de las fronteras exteriores de la Unión Europea, la política comunitaria tiene por objeto, como ya se ha indicado, establecer una gestión integrada que permita garantizar un nivel elevado y uniforme de control de las personas y de vigilancia como condición previa a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en adelante FRONTEX<sup>11</sup> o Agencia, se crea mediante el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004, y va a desempeñar un papel clave en la aplicación de una política común de la UE para la gestión integrada de las fronteras.

La Agencia FRONTEX inició realmente sus actividades operativas el 3 de octubre de 2005 en Varsovia. En su primer año de funcionamiento se centró preferentemente en el desarrollo de actividades administrativas, pasando poco a poco a dedicarse al desarrollo de operaciones destinadas a reducir los flujos de inmigración irregular en el territorio de la Unión Europea, preferentemente en la zona del Mediterráneo. Después se pusieron en marcha importantes iniciativas, como la creación de los equipos conjuntos de asistencia FRONTEX.

La Agencia promueve un modelo paneuropeo basado en un sistema de cuatro niveles para el control de acceso que no solo incluye controles de las fronteras, sino también otros elementos importantes. El intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros sobre inmigración y repatriación conforman el primer nivel del sistema. El segundo nivel está representado por el control de las fronteras, que incluye la vigilancia, las comprobaciones e inspecciones fronterizas y el análisis de riesgos. El tercer nivel lo constituye la cooperación entre los guardias de fronteras, las autoridades aduaneras y las autoridades policiales de los países vecinos. El cuarto y último nivel hace referencia a la cooperación con terceros países, incluyendo la ejecución de actividades comunes, como la realización de patrullas conjuntas o acciones de formación. FRONTEX promueve, además, la cooperación entre las autoridades

---

11 La base jurídica de FRONTEX es la siguiente:

- a.- La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue establecida por el Reglamento (CE) 2007/2004 (10.26.2004, DO L 349 / 25.11.2004).
- b.- Este Reglamento fue posteriormente modificado por el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 en el que se establece el 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. Fue modificado en último lugar por el 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, por el que se crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- c.- Además, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 de 22 de octubre de 2013, establece el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR.
- d.- La sede de la Agencia es Varsovia, Polonia, por decisión 2005/358 / CE, Decisión del Consejo de 26 de abril de 2005.
- e.- FRONTEX, como una Agencia de la UE, recoge y trata datos personales de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento 45/2001/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 sobre protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por los organismos de las instituciones y organismos comunitarios y a su libre circulación.



responsables de la gestión de las fronteras a escala nacional e internacional, y está definido su papel y su espacio de maniobra.

Según la declaración de objetivos, FRONTEX promueve activamente la cooperación con otros cuerpos y fuerzas de seguridad responsables de la seguridad interna a nivel de la UE. Por ello, la labor de la Agencia complementa los sistemas de gestión de las fronteras nacionales de los Estados miembros en favor de la libertad y seguridad de sus ciudadanos, proporcionando además un especial valor añadido.

Aunque los Estados miembros son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, FRONTEX facilita la aplicación de las medidas comunitarias, actuales y futuras, relativas a la gestión de estas fronteras<sup>12</sup>. Además, la política comunitaria se beneficia claramente de una mayor coordinación de sus actividades en materia de control y vigilancia de las mismas.

La Agencia promueve, coordina y desarrolla la gestión de fronteras europeas en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de acuerdo con el concepto de gestión integrada de fronteras. También colabora con las autoridades fronterizas de los diferentes países de la Unión para trabajar coordinadamente, ya que la Agencia fue creada para reforzar y agilizar la cooperación entre las autoridades nacionales de fronteras. Para conseguir este objetivo, FRONTEX se organiza en varias áreas operativas definidas en su Reglamento de constitución y en sus posteriores modificaciones<sup>13</sup>. Estas áreas de actividad son:

- Operaciones Conjuntas. Para la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las operaciones conjuntas que se llevan a cabo utilizando personal, medios y equipos de los Estados miembros en la vigilancia y control de las fronteras exteriores (mar, tierra y aire).
- Formación. La Agencia es responsable del desarrollo de las normas comunes de formación. Estas incluyen el plan de estudios básico común, que proporciona una base homogénea de formación: básica para el acceso como guardias de Fronteras y especializada, de capacitación o de altos estudios para suboficiales y oficiales.
- Análisis de Riesgos. FRONTEX recopila y analiza la información e inteligencia sobre la situación de las fronteras exteriores. Estos datos se obtienen a partir de la información obtenida en los pasos fronterizos, de la información operativa, la proporcionada por los Estados miembros y las obtenidas por fuentes abiertas, incluyendo medios de comunicación, y la investigación académica.
- Investigación. La Agencia se emplea como una plataforma en la que se reúne al personal dedicado a la vigilancia y control de las fronteras de Europa con el mundo de la investigación y la industria, para reducir la brecha existente entre los avances tecnológicos y las necesidades de las autoridades de control de fronteras.

12 En este contexto se entiende por fronteras exteriores de los Estados miembros las fronteras terrestres y marítimas de estos últimos, así como sus aeropuertos y puertos marítimos, a los cuales se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas.

13 Ver: las bases legales de FRONTEX.

- Proporcionar una capacidad de respuesta rápida. FRONTEX ha desarrollado una herramienta de colaboración mediante la creación de los equipos europeos de Guardias de Fronteras. Estos equipos se ponen a disposición de los Estados miembros cuando se produzca una crisis en la frontera exterior.
- Ayudar a los Estados miembros en las operaciones conjuntas de retorno. Cuando los Estados tomen la decisión de retornar a los extranjeros en situación irregular, que no han podido salir voluntariamente, FRONTEX los asiste para coordinar sus esfuerzos, maximizar la eficiencia y la rentabilidad, al tiempo que garantiza que el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

### 3. HOJA DE RUTA HACIA EL SISTEMA EUROPEO DE VIGILANCIA, EUROSUR

La libre circulación de personas es un principio básico de la Unión Europea y un derecho fundamental. Los controles fronterizos efectivos son un requisito previo esencial para salvaguardar la integridad del espacio Schengen, una zona sin fronteras interiores.

El Reglamento EUROSUR es la respuesta legislativa propuesta por la Comisión para la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras que garantice que la información operativa sobre cualquier incidente en la frontera exterior pueda ser intercambiada, en tiempo real, entre los Estados miembros.

En la comunicación de 30 de noviembre de 2006 “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”<sup>14</sup>, la Comisión propuso establecer, de manera permanente, una red mediterránea de patrullas costeras (MEDSEA)<sup>15</sup> para las fronteras exteriores marítimas meridionales y crear un sistema europeo de vigilancia de fronteras.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2006, declaró que *“se dará prioridad al examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras marítimas meridionales”*.

Tras las tareas emprendidas de cara a la creación de la Red Europea de Vigilancia (REV) basada en el estudio MEDSEA y los resultados del estudio de viabilidad BORTEC<sup>16</sup>, la Comisión Europea<sup>17</sup> presentó al Consejo los parámetros con arreglo a los cuales podría desarrollarse un Sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR). Inicialmente se centraría en las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE y, posteriormente, en presentar a los Estados miembros un plan de trabajo para la creación de dicho sistema. Estos aspectos, que tratan de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas, forman parte del marco global establecido por la Política Marítima Integrada para la Unión Europea<sup>18</sup>.

14 COM(2006) 733.

15 Estudio de viabilidad de 14 de julio de 2006 sobre la Red mediterránea de patrullas costeras, preparado por FRONTEX.

16 Estudio sobre la viabilidad técnica para establecer un sistema de vigilancia (sistema europeo de vigilancia), presentado por FRONTEX el 12 de enero de 2007. Compárese también el «Estudio de viabilidad sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea» presentado por CIVI-POL el 4 de julio de 2003.

17 COM(2008) 68 final. Bruselas 13 de febrero de 2008.

18 COM(2007) 575, 10.10.2007.

Tal como se define en el Código de fronteras Schengen<sup>19</sup>, el control fronterizo consiste en inspecciones realizadas en los pasos fronterizos (inspecciones fronterizas) y en la vigilancia de fronteras entre los pasos fronterizos (vigilancia de fronteras). En este sentido el ámbito de aplicación del sistema EUROSUR se va a centrar en mejorar la vigilancia de fronteras, con el propósito principal de prevenir los cruces fronterizos no autorizados, impedir la delincuencia transfronteriza y apoyar las medidas que deban adoptarse contra las personas que han cruzado la frontera ilegalmente.

La cuestión debe considerarse en el contexto del modelo Schengen de control del acceso en cuatro niveles<sup>20</sup>, que incluye la cooperación con terceros países y la mejora de la coordinación de las políticas comunitarias de control fronterizo con otras políticas, como la investigación y desarrollo, la pesca y los transportes.

Una vez puesto en práctica, EUROSUR representa un paso decisivo para el futuro establecimiento gradual de un sistema integrado europeo de gestión de fronteras. Para la aplicación de las diferentes medidas descritas, el Fondo para las Fronteras Exteriores<sup>21</sup> (FFE) constituye el principal mecanismo de solidaridad de los Estados miembros de cara a compartir la carga financiera en la Unión Europea (para el período 2014-2020, se creó el Fondo de Seguridad Interior (FSI)<sup>22</sup> que comprende al anterior Fondo de Fronteras Exteriores).

Inicialmente se identificaron tres desafíos para mejorar la vigilancia de fronteras: la infraestructura de vigilancia y coordinación a nivel nacional, la cobertura de los instrumentos de vigilancia y la cooperación con terceros países.

Los sistemas fronterizos nacionales de vigilancia están cubriendo solamente algunas zonas preestablecidas de las fronteras exteriores de la UE. El estudio BORTEC ha mostrado que en los ocho Estados miembros con fronteras exteriores en el Mar Mediterráneo y la zona meridional del Océano Atlántico, alrededor de 50 autoridades de 30 instituciones participan en la vigilancia de fronteras, a veces con competencias y sistemas paralelos.

En relación con la cobertura actual de los instrumentos de vigilancia, los ámbitos abarcados por la vigilancia están restringidos a ciertas zonas planas o costeras y a las zonas de la frontera terrestre o del mar abierto en que se llevan a cabo las operaciones y ello es debido a las limitaciones técnicas (rendimiento actual del radar/ sensores ópticos, disponibilidad limitada de satélites, etc.) y financieras.

---

19 Artículos 2 y 12 del Reglamento (CE) n° 562/2006, DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

20 El modelo Schengen de control del acceso incluye los siguientes cuatro niveles: medidas en los consulados, cooperación con los países vecinos, control fronterizo y medidas de control en el espacio Schengen.

21 Decisión 574/2007/CE de 23 de mayo de 2007, DO L 144 de 6.6.2007, p. 22. Los Estados miembros pueden utilizar el Fondo para las Fronteras Exteriores para cofinanciar hasta el 75% de los costes. Véase la prioridad 2 de las directrices estratégicas de 2007-2013 para el Fondo de Fronteras Exteriores según lo establecido en la Decisión C(2007) 3925 de la Comisión. (DO L 233 de 5.9.2007, p3).

22 Este instrumento financiará acciones destinadas a reforzar los controles en las fronteras exteriores a fin de supervisar el cruce de las mismas; establecer gradualmente un sistema integrado de gestión para las fronteras exteriores, basado en la solidaridad y la responsabilidad; fomentar la política común de visados; crear y hacer funcionar sistemas de tecnologías de la información; así como prevenir y hacer frente a la inmigración ilegal en colaboración con países de fuera de la Unión Europea.



El tercer desafío hace referencia a la cooperación con terceros países. La presión migratoria constituye un importante reto, no solo para los Estados miembros del litoral septentrional del Mediterráneo, sino también para los terceros países del litoral meridional, en términos de detección, detención, recepción, seguimiento y readmisión de los inmigrantes.

Por otro lado, se plantean los objetivos del sistema de vigilancia europeo: la reducción del número de inmigrantes irregulares que consiguen introducirse en la UE sin ser detectados, el incremento de la seguridad interna de la UE mediante la contribución a la prevención de la delincuencia transfronteriza y el aumento de la capacidad de búsqueda y rescate de inmigrantes.

En otro orden de cosas, el Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR) representa una ayuda para los Estados miembros ya que les proporciona disponer de un pleno conocimiento de la situación<sup>23</sup> en sus fronteras exteriores así como para aumentar la capacidad de reacción<sup>24</sup> de sus autoridades policiales y aduaneras.

Con este planteamiento, EUROSUR proporciona el marco técnico común necesario para racionalizar la cooperación y la comunicación 24 horas al día entre las autoridades de los Estados miembros y fomentar el uso de tecnologías punta para la vigilancia fronteriza. Para ello propone una hoja de ruta para su implementación en tres fases.

La primera fase, se centra en la interconexión y racionalización de los sistemas de vigilancia a nivel nacional. Inicialmente con los créditos del Fondo de Fronteras Exteriores y posteriormente con el Fondo de Seguridad Interior, se pueden utilizar para modernizar y ampliar los sistemas nacionales de vigilancia de fronteras y crear centros de coordinación nacional. Después el establecimiento de una red de comunicación informatizada y segura que permita el intercambio de información para facilitar la coordinación de las actividades entre los centros nacionales y la agencia FRONTEX. Se debe considerar la asistencia a determinados terceros países vecinos para proporcionarles apoyo financiero y logístico que promueva la cooperación operativa con los Estados miembros en la vigilancia fronteriza.

La segunda fase se refiere a la mejora de los instrumentos de vigilancia a nivel de la Unión Europea. En esta línea, se ejecutan programas de investigación y de desarrollo, dirigidos a mejorar el rendimiento de los instrumentos de vigilancia y de los sensores (por ejemplo, satélites, vehículos aéreos no tripulados (UAV), etc.). Se destaca también la puesta en práctica de instrumentos comunes de vigilancia e intercambio de información que incluyen también el estado de las zonas pre-fronterizas.

La tercera y última fase se centra en la creación de un sistema de intercambio de información sobre el entorno marino de la Unión Europea. Esto supone que el objetivo de esta fase sea el de integrar todos los sistemas existentes de vigilancia marítima en una red. Teniendo en cuenta la presión migratoria, esta red, inicialmente, se debe limitar al Mediterráneo, al Atlántico (Islas Canarias) y al Mar Negro. En última instancia, esta red puede ampliarse a todo el dominio marítimo de la Unión Europea, tratando

23 El conocimiento de la situación mide la capacidad de las autoridades de detectar movimientos transfronterizos y de hallar argumentos razonados para las medidas de control.

24 La capacidad de reacción mide el lapso de tiempo requerido para alcanzar cualquier movimiento transfronterizo que deba controlarse, así como el tiempo y los medios necesarios para reaccionar adecuadamente ante circunstancias inusuales.

aspectos que vayan más allá de la mera vigilancia de las fronteras cubriendo todas las actividades marítimas, incluyendo la seguridad marítima, la protección del medio marino, el control de la pesca, etc.

En la misma línea, para FRONTEX fue una prioridad el desarrollo y la implementación de capacidades relacionadas con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). Esta plataforma de intercambio de información paneuropea se activó con la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR el 2 de diciembre de 2013<sup>25</sup>.

#### **4. PUESTA EN SERVICIO DEL SISTEMA EUROPEO DE VIGILANCIA DE FRONTERAS, EUROSUR**

Objeto del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR<sup>26</sup> es establecer un marco común, para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y la Agencia FRONTEX, destinado a mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión, con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, además de contribuir a garantizar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Su ámbito de aplicación<sup>27</sup> es el de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas y terrestres, en particular el control, detección, identificación, rastreo, prevención e interceptación del cruce no autorizado de las fronteras. También se podrá aplicar a la vigilancia de las fronteras aéreas, así como a los controles en los pasos fronterizos si los Estados miembros facilitan, de manera voluntaria, la información correspondiente a EUROSUR.

Los Estados miembros y la Agencia deben respetar los derechos fundamentales, en particular los principios de no devolución, el respeto de la dignidad humana y los requisitos de protección de datos, a la hora de aplicar el Reglamento. Darán prioridad a las necesidades especiales de los menores, los menores no acompañados, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que precisan de asistencia médica urgente, las personas necesitadas de protección internacional, las personas que se encuentren en peligro en el mar y otras personas en situaciones especialmente vulnerables.

Para el intercambio de información y la cooperación en el ámbito de la vigilancia de fronteras, y teniendo en cuenta los mecanismos de intercambio de información y de cooperación ya existentes, los Estados miembros y la Agencia utilizan el marco de EUROSUR, que consta de los siguientes componentes: los centros nacionales de coordinación, los mapas de situación nacionales, la red de comunicaciones, el mapa

25 Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia crean el respectivo centro nacional de coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 2 de diciembre de 2013. Los demás Estados miembros crean sus respectivos Centros Nacionales de Coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 1 de diciembre de 2014.

26 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).

27 Artículo 2 del Reglamento (UE) nº 1052/2013.

de situación europeo, el mapa común de información pre-fronteriza<sup>28</sup> y la aplicación común de los instrumentos de vigilancia.

#### 4.1. CENTROS NACIONALES DE COORDINACIÓN

De conformidad con el Reglamento, cada uno de los Estados miembros designará, gestionará y mantendrá un Centro Nacional de Coordinación que se encargará de la coordinación y el intercambio de información entre todas las autoridades que tengan responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional, así como con los demás Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia. Cada Estado miembro notificará la creación de su Centro Nacional de Coordinación<sup>29</sup> a la Comisión, que informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros y a la Agencia.

Dentro del marco de EUROSUR, el Centro Nacional de Coordinación será el único punto de contacto para el intercambio de información y la cooperación con otros Centros Nacionales de Coordinación y con la Agencia FRONTEX.

Para el cumplimiento de sus cometidos, el Centro Nacional de Coordinación, estará en funcionamiento las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, y sus cometidos<sup>30</sup> se resumen en los siguientes:

- Garantizar el oportuno intercambio de información y la cooperación entre todas las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores, así como con otros Centros Nacionales de Coordinación y con la Agencia.
- Garantizar el oportuno intercambio de información con las autoridades de búsqueda y salvamento, las autoridades policiales y las de asilo e inmigración a escala nacional.
- Contribuir a una gestión eficaz y eficiente de los recursos y del personal.
- Establecer y mantener el mapa de situación nacional con el fin de ofrecer a todas las autoridades con responsabilidades de control y, en particular, de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional información precisa, efectiva y oportuna. Por ello incluirá la información recogida a partir de las siguientes fuentes: el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional; sensores fijos y móviles, gestionados por las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores; patrullas de vigilancia de fronteras y otras misiones de seguimiento; y de centros de coordinación local, regional y otros.
- Apoyar la planificación y ejecución de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras.
- Coordinar el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional.

28 Zona prefronteriza: zona geográfica más allá de las fronteras exteriores.

29 En Centro Nacional de Coordinación español se encuentra localizado en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil (CECORVIGMAR).

30 Artículos 5 y 9 del Reglamento (UE) nº 1052/2013.

- Contribuir a medir regularmente los efectos de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras para los fines del Reglamento EUROSUR.
- Coordinar las acciones operativas con otros Estados miembros, sin perjuicio de las competencias de la Agencia y de los Estados.

#### 4.2. LA AGENCIA FRONTEX Y EUROSUR

La Agencia FRONTEX tiene también importantes responsabilidades establecidas en el Reglamento EUROSUR<sup>31</sup>, como son las de establecer y mantener la red de comunicación para EUROSUR, proporcionando comunicaciones y herramientas analíticas y permitiendo el intercambio de información sensible no clasificada e información clasificada de forma segura y en tiempo cuasirreal con y entre los centros nacionales de coordinación y, consecuentemente, con una red operativa las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana.

También es responsable de establecer y mantener el mapa de situación europeo con el fin de proporcionar a los Centros Nacionales de Coordinación información y análisis precisos, efectivos y oportunos. Así mismo, tiene la obligación de establecer y mantener el mapa común de información pre-fronteriza, que incluye la información recogida a partir de las siguientes fuentes: los Centros Nacionales de Coordinación, incluyendo los informes recibidos de los oficiales de enlace de los Estados miembros a través de las autoridades nacionales competentes; las delegaciones y oficinas de la Unión; la Agencia, en particular la información y los informes proporcionados por los funcionarios de enlace; otros organismos, oficinas y agencias de la Unión y organizaciones internacionales pertinentes; autoridades de terceros países, en el contexto de los acuerdos bilaterales o multilaterales y las redes regionales a que hace referencia el artículo 20, por conducto de los Centros Nacionales de Coordinación.

Entre sus cometidos destaca también el de coordinar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia<sup>32</sup> con el fin de proporcionar a los Centros Nacionales de Coordinación y de obtener para la Agencia información sobre la vigilancia de las fronteras exteriores y de la zona prefronteriza de manera regular, fiable y económica. Para ello, la Agencia proporciona a todo Centro Nacional de Coordinación que lo solicite información sobre las fronteras exteriores del Estado miembro correspondiente y sobre la zona prefronteriza, que podrá obtener mediante un seguimiento selectivo de puertos y costas de terceros países designados que hayan sido identificados a través del análisis de riesgos e información como puntos de embarque o de tránsito de buques u otras embarcaciones utilizados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza; el rastreo en alta mar de buques u otras embarcaciones sobre los cuales haya sospechas de que han sido utilizados para la inmigración ilegal, la delincuencia transfronteriza o que hayan sido identificados como utilizados para tales fines; el seguimiento de zonas designadas en el sector marítimo con el fin de detectar, identificar y rastrear buques y otras embarcaciones que sean usados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza, o sobre los cuales haya sospechas de que son empleados para tales fines; la evaluación medioambiental de zonas designadas en el mar y en la frontera exterior terrestre para optimizar actividades de seguimiento y patrulla; y un seguimiento selectivo de zonas

---

31 Artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1052/2013

32 Artículo 12 del Reglamento (UE) nº 1052/2013

prefronterizas designadas de las fronteras exteriores que hayan sido identificadas a través de análisis de riesgos e información como posibles zonas de salida o de tránsito para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza.

En el mismo sentido, la Agencia facilita información mediante la combinación y análisis de los datos que puedan recopilarse a partir de los siguientes sistemas, sensores y plataformas: sistemas de notificación de buques, de conformidad con sus respectivas bases jurídicas; imágenes de satélite; y sensores colocados en cualquier vehículo, buque u otra embarcación.

#### 4.3. CAPACIDADES DE REACCIÓN<sup>33</sup> DE EUROSUR

A efectos del Reglamento de EUROSUR, cada Estado miembro divide sus fronteras exteriores terrestres y marítimas en zonas fronterizas que notificará a la Agencia.

La Agencia, a tenor de sus análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado interesado, atribuye a cada una de las zonas terrestres y marítimas de las fronteras exteriores de los Estados miembros uno de los siguientes niveles de impacto o modificará el nivel atribuido:

- Nivel de impacto bajo en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto insignificante en la seguridad de las fronteras.
- Nivel de impacto medio en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto moderado en la seguridad de las fronteras.
- Nivel de impacto alto en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto significativo en la seguridad de las fronteras.

El Centro Nacional de Coordinación tiene la responsabilidad de evaluar periódicamente si es necesario modificar el nivel de impacto de las zonas fronterizas teniendo en cuenta la información contenida en el mapa de situación nacional.

Para adecuar la reacción a los niveles de impacto, los Estados Miembros se cerciorarán de que las actividades de vigilancia realizadas en las zonas de la frontera exterior corresponden a los niveles de impacto atribuidos.

Cuando se atribuya un nivel de impacto bajo a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores deberán organizar una vigilancia regular sobre la base de análisis de riesgos y garantizar que se mantenga en la zona fronteriza suficiente personal y recursos preparados para el rastreo, la identificación y la interceptación.

En el caso de que se atribuya un nivel de impacto medio a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores se asegurarán de que se tomen medidas adecuadas de vigilancia en dicha zona. Cuando se tomen dichas medidas de vigilancia, se informará de ello al Centro Nacional de Coordinación quien armonizará todas las medidas de apoyo que se presten.

---

33 Capítulo III del Reglamento (UE) nº 1052/2013



Por último, cuando se atribuya un nivel de impacto alto<sup>34</sup> a una zona de la frontera exterior, el Estado miembro afectado, a través del Centro Nacional de Coordinación, se asegurará de que se facilite a las autoridades nacionales encargadas de esa zona de la frontera el apoyo necesario y se tomen medidas de vigilancia reforzada. El Estado de que se trate podrá solicitar el apoyo de la Agencia en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 2007/2004 para el inicio de operaciones conjuntas o de intervenciones rápidas.

#### 4.4. COOPERACIÓN CON TERCEROS Y CON TERCEROS ESTADOS VECINOS

La Agencia utiliza la información, las capacidades y los sistemas disponibles en otras instituciones u otros organismos, oficinas y agencias de la Unión y en organizaciones internacionales, en el ámbito de sus respectivos marcos jurídicos. En particular colabora: con la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo; con el Centro de Satélites de la Unión Europea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, para garantizar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia; con la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los organismos, oficinas y agencias de la Unión, incluida la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que puedan facilitar información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información pre-fronteriza; y con las organizaciones internacionales que puedan facilitar a la Agencia información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información pre-fronteriza.

El Reglamento también establece que podrá cooperar con el Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N)<sup>35</sup> y con el Centro de Coordinación de la Lucha Antidroga en el Mediterráneo (CeCLAD-M)<sup>36</sup>, todo ello con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo.

Por otro lado, los Estados miembros pueden intercambiar información y cooperar con uno o varios terceros países vecinos. El intercambio de información y la cooperación tienen lugar sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales o a través de redes regionales establecidas con arreglo a dichos acuerdos. Los Centros Nacionales de Coordinación de los Estados miembros son, de acuerdo con el Reglamento, el punto de contacto para el intercambio de información con terceros países vecinos.

#### 4.5. PRINCIPIOS DE EUROSUR

Cuando se establezcan, exploten y mantengan los diversos componentes del marco EUROSUR, se tendrán en cuenta una serie de principios<sup>37</sup>, desde el de comunidad de intereses al de flexibilidad.

34 El Centro de Coordinación Nacional informará regularmente a la Agencia, cuando se atribuya un nivel de impacto alto, de las medidas adoptadas a nivel nacional.

35 Maritime analysis and operational centre- Narcotics.

36 Centre de Coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée.

37 Anexo del Reglamento (UE) nº 1052/2013.

Principio de comunidades de intereses: los Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia formarán comunidades particulares de intereses para el intercambio de información y cooperación en el marco de EUROSUR. Las comunidades de intereses se utilizarán para organizar los distintos Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia, para que puedan intercambiar información a efectos de objetivos, requisitos e intereses compartidos.

Principios de gestión coherente y de recurso a las estructuras existentes: la Agencia velará por la coherencia entre los diferentes elementos del marco operativo de EUROSUR proporcionando directrices y asistencia a los Centros Nacionales de Coordinación y favoreciendo la interoperabilidad de la información y la tecnología. En la medida de lo posible, el marco EUROSUR aprovechará los sistemas y capacidades existentes para optimizar la utilización del presupuesto general de la Unión y evitar repeticiones innecesarias. En este contexto, EUROSUR se establecerá de una manera plenamente compatible con la iniciativa en favor de la creación de un entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia en el ámbito marítimo de la UE (CISE), contribuyendo así a la adopción y al beneficio de un enfoque coordinado y eficiente del intercambio intersectorial de información en la Unión.

Principios de la puesta en común y de fiabilidad de la información: la información facilitada en el marco de EUROSUR deberá estar disponible para todos los Centros Nacionales de Coordinación y de la Agencia, salvo que se hayan establecido o acordado restricciones específicas. Los Centros Nacionales de Coordinación garantizarán la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel nacional, europeo e internacional. La Agencia garantizará la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel europeo e internacional.

Principios de orientación al servicio y de normalización: las diferentes capacidades de EUROSUR deberán ser puestas en marcha utilizando un planteamiento orientado al servicio. La Agencia velará por que, en la medida de lo posible, el marco de EUROSUR se base en normas internacionalmente acordadas.

Principio de flexibilidad: la organización, información y tecnología serán diseñadas para permitir a los actores de EUROSUR responder de forma flexible y estructurada a la evolución de la situación.

#### 4.6. HERRAMIENTAS DE VIGILANCIA PROPORCIONADAS PARA EUROSUR

Los servicios “Fusion” de EUROSUR constituyen una herramienta que tiene capacidad para el seguimiento de buques y posibilidades para la detección, así mismo dispone de funcionalidades de software que permiten cálculos complejos para la identificación de comportamientos anómalos y predecir las posiciones de los buques, así como el estado del tiempo y pronósticos oceanográficos automatizados.

Servicios “Fusion” utiliza tecnología óptica y satélite radar para localizar embarcaciones sospechosas de estar involucradas en asuntos relativos a inmigración irregular, que a menudo ponen en peligro las vidas de los inmigrantes. Muchos de los servicios se entregan en cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).

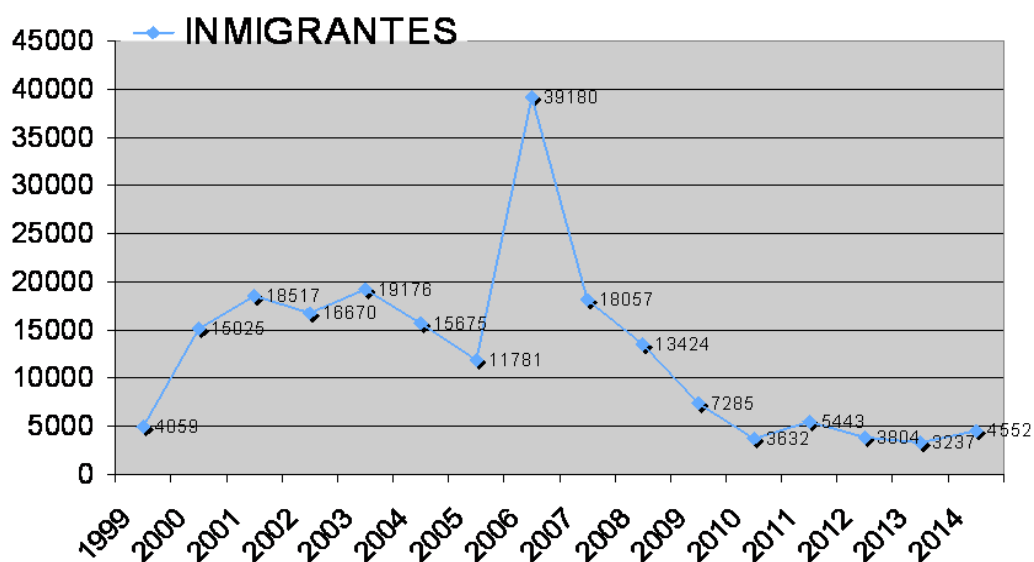
Además de los servicios de intercambio de información en tiempo real, FRONTEX pone a disposición de los usuarios una amplia gama de productos analíticos adaptados para su uso operativo dentro de EUROSUR:

- Interactuar con el mapa de situación, permitiendo dibujar áreas operativas, fronteras, movimientos migratorios, etc.
- Información meteorológica y estado de la mar en tiempo real, así como previsiones meteorológicas (viento, altura de las olas, temperatura en superficie, etc).
- Instrumentos de vigilancia marítima como el “Vessel tracking” para búsqueda de embarcaciones, “Long Range Identification and tracking” (LRIT), “Automatic Identification System” (AIS) o el panel de simulación marítima.

## 5. ESPAÑA EN EUROSUR

Aunque el Reglamento EUROSUR entró en vigor el 2 de diciembre de 2013, con anterioridad a esta fecha España fue adaptando sus estructuras organizativas para poder cumplir con los requisitos propuesto por la norma europea.

La situación estratégica de España y la fuerte presión migratoria que ha tenido en la pasada década obligaron a tomar medidas para hacer frente a los riesgos y amenazas que para nuestras fronteras, que a la vez son fronteras exteriores, tiene la inmigración irregular.



SERIE HISTÓRICA: INMIGRANTES IRREGULARES LLEGADOS A LAS COSTAS ESPAÑOLAS

FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR

Como se refleja en el gráfico, en la llamada “crisis de los cayucos”, en 2006, llegaron a nuestras costas más de 39.000 inmigrantes irregulares, la mayoría a las costas

Canarias. Para hacer frente a esta presión migratoria España adoptó una serie de medidas entre las que destaca la creación de la Autoridad de Coordinación<sup>38</sup> de las actuaciones, para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, y del Centro de Coordinación Regional de Canarias<sup>39</sup>. La coordinación de todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración ilegal en y hacia las islas Canarias es dirigida por un oficial general de la Guardia Civil nombrado al efecto.

Por otra parte, las actuaciones puestas en marcha por España en los países de origen de los flujos migratorios, mediante la realización de operaciones policiales conjuntas con medios terrestres, marítimos y navales, en misiones de impermeabilización y disuasión para evitar la inmigración irregular, constituyen una herramienta básica para hacer frente a este fenómeno.

La Guardia Civil se adelantó a lo que posteriormente el reglamento EUROSUR llamaría Centro Nacional de Coordinación, con la creación de los Centros de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras<sup>40</sup>. En las conclusiones del estudio de viabilidad denominado "MEDSEA" (patrullaje conjunto), presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006, se recomendaba la creación de centros de coordinación a nivel nacional, pudiéndose estructurar en centros de coordinación a nivel regional; por ello se creó en el ámbito de la Guardia Civil una estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras en el marco de sus competencias, en coordinación con los diferentes servicios del Estado, así como el seguimiento en las situaciones de crisis en este ámbito. Este Centro de coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras (CECORVIGMAR) fue, posteriormente, designado como el Centro de Coordinación Nacional en el ámbito de competencias del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, de forma que en el momento de la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR España cumplía con uno de los más importantes requisitos: el disponer de un Centro Nacional de Coordinación totalmente operativo.

## 6. GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

Una de las prioridades para la Unión Europea es hacer frente a la crisis de los refugiados. Entre enero y noviembre de 2015, aproximadamente 1,5 millones de personas han atravesado irregularmente las fronteras exteriores de la Unión Europea, la cifra más elevada de la historia. Otro importante dato es el de las personas que solicitaron protección internacional en los Estados miembros entre julio y septiembre de 2015: un total de 413.800, el doble de la cifra registrada en el segundo trimestre del mismo año.

A finales de octubre de 2015, en la Comunicación<sup>41</sup> de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el programa de trabajo de 2016, se replantea el modo en que se debe gestionar la frontera común así como el marco europeo en materia de asilo. Por ello, se adelanta la idea de presentar, a finales de año, una propuesta para la creación de una

38 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 normas para su actuación.

39 Artículo 3º de la ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre.

40 ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por el que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.

41 COM (2015) 610 final, de 27 de octubre.

guardia costera y de fronteras europea, reforzando considerablemente FRONTEX. Estas medidas se complementan con la revisión del sistema de asilo para que supla las deficiencias detectadas en el sistema de Dublín<sup>42</sup> y reforzar el papel de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Se trabajará, también, en que entre en funcionamiento el plan de acción en materia de retorno y para que se llegue a un acuerdo sobre las propuestas pendientes de ejecución de la Agencia Europea de Migración<sup>43</sup>.

La declaración conjunta de los presidentes de las instituciones europeas y de los países de la Unión Europea, después de los atentado de París del 13 de noviembre de 2015, expresa que *“la Unión Europea está conmocionada y en duelo....Es un ataque contra todos nosotros. Haremos frente a la amenaza todos juntos, con todos los medios que sean necesarios y con una determinación inflexible”*. Entre otras medidas está la de proteger y salvaguardar las fronteras exteriores en el espacio Schengen sin fronteras interiores.

El 15 de diciembre se materializa la propuesta de la Comisión Europea de creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>44</sup>, que va acompañada de la derogación de tres importantes documentos: el reglamento del Consejo<sup>45</sup> 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; el reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>46</sup> de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, se modifica el Reglamento de creación de Frontex en lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados; y la Decisión del Consejo<sup>47</sup> de 16 de marzo de 2005, por la que se instituye una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estado miembros.

En relación con el sistema europeo de vigilancia EUROSUR, la regulación propuesta por la Comisión Europea contiene, en su articulado, referencias al mismo lo cual refuerza su importancia dentro de la gestión integrada de las fronteras europeas. Se fomenta el espíritu de cooperación, el intercambio de información y la coordinación de esfuerzos entre los Estados miembros y la Agencia Europea de Fronteras y Costas, así como entre las autoridades nacionales y agencias de la Unión, con compromisos concretos y vinculantes. También se mantienen las normas relativas a la vigilancia de las fronteras marítimas en el contexto de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX<sup>48</sup>.

En el artículo 4 del proyecto se definen los componentes de la gestión integrada de las fronteras exteriores:

1. el control de fronteras, incluidas las medidas relacionadas con la prevención, la detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en su caso;

---

42 Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

43 COM (2015) 240 final, de 13 de mayo.

44 COM (2015) 671 final de 15 de diciembre.

45 Reglamento (EC) nº 2007/2004.

46 Reglamento (EC) nº 863/2007.

47 Decisión del Consejo 2005/265/EC.

48 Reglamento (UE) número 656/2014 de 15 de mayo



2. el análisis de los riesgos para la seguridad interna y el análisis de las amenazas que pueden afectar el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores;
3. la cooperación interinstitucional entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro que son responsables del control fronterizo o para otras tareas llevadas a cabo en la frontera y entre las instituciones de la Unión, agencias, organismos y oficinas; incluyendo el intercambio regular de información a través de herramientas existentes y, en particular, el sistema de vigilancia de fronteras europea EUROSUR.
4. la cooperación con terceros países en el ámbito de aplicación del Reglamento, centrándose en especialmente en los países vecinos y en los terceros países que han sido identificados a través de análisis de riesgo, como son los países de origen y tránsito de inmigración irregular;
5. medidas técnicas y operativas, dentro del espacio de libre circulación, que están vinculadas al control fronterizo y diseñadas para prevenir la inmigración irregular y contrarrestar el crimen transfronterizo;
6. el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de los Estados miembros;
7. el uso de tecnología de última generación que incluye los sistemas de información;
8. un mecanismo de control de calidad para garantizar la aplicación de la legislación de la Unión en el área de la gestión de las fronteras.

En relación con los puntos nacionales de contacto, el artículo 22 vuelve a referirse al Reglamento de EUROSUR, sobre que serán los Centros Nacionales de Coordinación los puntos de contacto con la nueva Agencia en los asuntos relativos a la Equipos de Guardias Europeos de Fronteras y Costas.

La nueva Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas estará dotada de novedosas capacidades para abordar y resolver con eficacia situaciones como la creada por la crisis de los refugiados. Se pretende superar las actuales limitaciones actuales de FRONTEX: no puede adquirir sus propios recursos; no dispone de personal operativo propio, pues depende de las aportaciones de los Estados miembros; no puede llevar a cabo sus propias operaciones de retorno o de gestión de fronteras sin la autorización previa de un Estado miembro; y no cuenta con un mandato explícito para desarrollar operaciones de búsqueda y salvamento.

La propuesta del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas desarrolla algunos puntos que pueden ser objeto de discusión entre los Estados miembros como la responsabilidad compartida, el derecho de intervención, la evaluación de vulnerabilidad y las contribuciones obligatorias al pool de reserva rápida.

Las fronteras exteriores serán objeto de un seguimiento permanente mediante periódicos análisis de riesgo y evaluaciones obligatorias de vulnerabilidad para identificar y abordar los puntos débiles y se destinarán agentes de enlace a los Estados miembros en aquellos puntos en que las fronteras estén en riesgo. Cuando se detecten deficiencias, la nueva Agencia estará facultada para exigir a los Estado que adopten las medidas correctoras oportunas. En situaciones urgentes que pongan en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen, la nueva Agencia podrá intervenir

para garantizar que se adopten medidas sobre el terreno, incluso en el caso de que el Estado en cuestión no haya solicitado ayuda. En relación con el personal y equipo, la nueva Agencia aumentará su personal permanente y podrá adquirir sus propios equipos y desplegarlos en operaciones fronterizas, además, se pondrá a su disposición una reserva rápida de guardias de fronteras y de equipos.

Una Oficina Europea de Retorno, creada en el seno de la nueva Agencia, permitirá el despliegue de equipos europeos de intervenciones de retorno integrados por escoltas, supervisores y especialistas en la materia, que trabajarán para retornar a los nacionales de terceros países en situación irregular.

## 7. CONCLUSIONES

Las fronteras exteriores de la Unión, y su carácter de garantes de seguridad y libertad, continúan siendo una cuestión sometida a debate en la UE y en la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Los Estados miembros siguen considerando su custodia como parte de sus competencias soberanas, a la vez que han admitido la necesidad de coordinar su gestión para atender a los intereses generales de la Unión Europea. La coordinación de esa gestión pasa ineludiblemente por la cooperación entre ellos, y así se ha puesto de manifiesto en la creación de instituciones, fruto de las modificaciones de los tratados, así como en las actividades, recomendaciones y conclusiones de las reuniones de los Consejos Europeos.

La voluntad de avanzar en cuestiones vinculadas a las fronteras exteriores, como la lucha contra la inmigración irregular o el diseño de estrategias, como la de la gestión integrada de las fronteras, se ha situado en un lugar preeminente de la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La necesidad de mantener una cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores obligó a crear la Agencia de Fronteras FRONTEX, fruto del desarrollo y de los cambios institucionales que datan del principio de la cooperación en asuntos de justicia e interior.

Queda claro que el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, EUROSUR, mejora las capacidades de vigilancia de los Estado miembros ya que establece un marco común para el intercambio de información y de cooperación; el sistema permite mejorar el conocimiento de la situación y aumenta la capacidad de reacción en las fronteras exteriores con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a garantizar la protección y salvamento de los inmigrantes.

El elemento clave del sistema lo constituyen los Centros Nacionales de Coordinación, ya que son los puntos de contacto para el intercambio de información y de cooperación entre todos los actores nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores, así como con los Centros Nacionales de Coordinación del resto de Estados miembros y la Agencia FRONTEX.

España ha designado como Centro de Nacional de Coordinación al Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras de la Guardia Civil, lo que

supone un importante reto y una oportunidad para asumir las misiones establecidas en el artículo 5 del Reglamento de EUROSUR.

Los nuevos retos y realidades a los que se enfrenta la Unión europea, tanto en lo que se refiere a la inmigración como a la seguridad interior, han supuesto que la Comisión Europea proponga la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que aumentará las capacidades actuales de FRONTEX, refuerza el sistema europeo de fronteras EUROSUR y los Centros Nacionales de Coordinación adquieren una mayor importancia.

## BIBLIOGRAFIA

BERMEJO, R (2010). *El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras exteriores de la UE*. Revista CIBOB d'Afers Internationals nº 91 pag. 29-62.

Comisión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Fronteras y seguridad*.

Comisión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo*.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2008) 68 final de 13 de febrero de 2008. *Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)*.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2010) 673 final de 22 de noviembre de 2010. *Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2015) 240 final. *Una Agenda Europea de Migración*.

CORTÉS, R (2006). *La Gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Boletín IUI SI nº 15.

Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *por la que se completa el Código de fronteras Schengen en 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*.

European Commission (2015). *The European Agenda on Migration glossary, facts and figures*.

FRONTEX (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Reference number: 4613/2015. Warsaw.

OLIESTI, Andreu (2008). *Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración*. Revista de derecho constitucional europeo. ISSN 1697-7890, nº 10, págs. 13-48.

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 normas para su actuación.*

ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, *por el que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.*

Parlamento europeo (2015). *La gestión de las fronteras exteriores.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea.

Parlamento europeo (2015). *La política de inmigración.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea.

Proposal for a Regulation COM (2015) 671 final, 15.12.2015. The European Border And Coast Guard and repealing Regulation (EC) nº 2007/2004, Regulation (EC) nº 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC.

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.*

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.*

Reglamento (UE) nº 562/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, *por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).*

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).*

Fecha de recepción: 16/12/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015