



Máster Universitario en Asuntos Internacionales: Economía, Política y Derecho

Trabajo Final del Máster

ROMPIENDO EL HORIZONTE:

UNA NUEVA POLICÍA PARA UN NUEVO FUTURO

09.07.2018

Marta Guirao Nieto

You know I've seen a lot of what the world can do
And it's breakin' my heart in two

Cat Stevens, *Wild World*

Agradecimientos

A mis padres, Mónica y Sergio, por su apoyo infinito. A Leo, por creer en mí incluso cuando yo no lo hacía. A Birgit, probablemente una de las personas más inteligentes que he conocido, por ofrecerme un trocito de su visión del mundo. A Jose, mi segundo de abordo, por la complicidad. A Majo, por el extra de motivación que transmite. A Pilar, por el entusiasmo, las dudas y el conocimiento. A Raquel, por demostrarme que todo es posible. A la mesa de picnic frente a la biblioteca de Georgetown y todas las conversaciones que tuve trabajando en ella.

Índice

<i>I. Introducción</i>	5
<i>II. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: de lo intergubernamental a lo comunitario</i>	7
<i>III. La seguridad en las fronteras exteriores de la Unión Europea, de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas</i>	18
<i>IV. La Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas: un modelo para una nueva policía comunitaria</i>	24
<i>V. Un breve apunte sobre la Unión Europea en materia de migración y fronteras</i>	43
<i>VI. Conclusiones</i>	45
<i>Anexos</i>	47
<i>Bibliografía</i>	50

I. Introducción

1. Pregunta de investigación

La incorporación de Schengen al acervo comunitario a través del Tratado de Ámsterdam supuso la delimitación de un nuevo espacio común pues, al suprimir los controles fronterizos internos, redefinió las fronteras de la Unión, que a partir de ese momento pasaron a estar sujetas a controles exclusivamente externos. Para que estos nuevos límites no fueran tan sólo un hecho geográfico, en ese mismo Tratado, se decidió establecer un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Los Estados miembros han atribuido ciertas competencias a la Unión Europea, entre ellas, la salvaguarda (en forma de regulación) de este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin embargo, el ejercicio de dicha normativa corre a cargo de cada país. El artículo 80 del Tratado de la Unión Europea supone que las políticas de la Unión mencionadas en el Capítulo 2 (“Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”) se regirán por los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros. Aún así, es evidente que cada uno afronta los retos de una manera distinta (principalmente por el tipo de fronteras que cada uno tiene, y por el hecho de que cada uno las controla bajo su autoridad nacional). ¿Podría plantearse el establecimiento de una policía de fronteras de carácter permanente y con competencias exclusivas que dependiera directa y únicamente de la Unión Europea? ¿Cómo habría de ser? ¿Qué consecuencias podría llegar a tener?

2. Hipótesis

El presente trabajo evalúa la posibilidad de establecer una policía dependiente de la Unión Europea que se haga cargo de las fronteras exteriores de forma exclusiva y permanente, teniendo en cuenta tanto el recorrido de la Unión como su situación actual.

3. Objetivos

1. Demostrar si, en base a la evolución y el contexto actual de la Unión, sería posible y adecuado poner en práctica una policía comunitaria de fronteras.
2. Proponer cómo debería ser dicha policía, cómo estaría compuesta y qué funciones desarrollaría.
3. Evaluar los retos que debería enfrentar.

4. Metodología

Con respecto al primer objetivo, procedemos al análisis del recorrido histórico de la Unión Europea, desde su primigenia estructura de pilares hasta la configuración establecida por el Tratado de Lisboa, pasando por distintas reuniones del Consejo Europeo, y sumando también las diversas iniciativas que se han llevado a cabo en el ámbito de la gestión integrada de las fronteras.

Puesto que no existe un cuerpo de policía como el que se propone, el segundo objetivo se aborda a través de los cuerpos de seguridad que la Unión tiene y ha tenido en este ámbito; es decir, la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) y la Agencia europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

En lo que atañe al último punto, por un lado, se evaluará sobre la base de la información que ya se tiene de las dos Agencias pues, dado que la posible policía fronteriza tendrá una estructura, unos objetivos y unas capacidades similares a estas, tendrá que afrontar retos similares; por otro lado, se hará un breve apunte sobre las actuales políticas de la Unión Europea en materia de fronteras e inmigración.

II. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: de lo intergubernamental a lo comunitario

La firma, en 1986, del Acta Única Europea, por los entonces 12 Estados miembros, supuso la superación del “mercado único” y la instauración de un mercado interior. A las cuatro libertades fundamentales de la Comunidad, a través del artículo 13, se incorpora como objetivo la libre circulación de personas, que debiera afectar a todo aquel que se encuentre dentro de las fronteras de la Comunidad, es decir, tanto a ciudadanos comunitarios como a extranjeros. De ahí que haga referencia, no sólo al derecho de libre circulación, sino también al derecho de residencia. Tal y como lo indica el artículo 13, esto deberá suceder dentro de un “*espacio sin fronteras interiores*”¹ o, lo que es lo mismo, con una única frontera común. De hecho, un año antes, la Comisión, en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior, ya ponía de manifiesto que el objetivo perseguido era la supresión de los controles fronterizos en las lindes intracomunitarias².

Sin embargo, esto mismo suponía un problema competencial, pues el Acta no había incorporado los instrumentos suficientes para desarrollar la libre circulación de nacionales de terceros países. Así pues, y sin ser vinculante, dicha competencia recaía en la voluntad de cooperar de cada Estado miembro.³

La apuesta por la cooperación entre miembros en lugar de a través de las instituciones de la Unión, es decir, el uso de la vía intergubernamental, era habitual. Prueba de ello es el Acuerdo de Saarbrücken, celebrado en 1984 entre Francia y Alemania que, si bien no suprimía los controles entre sus fronteras, pretendía aligerarlos o moderarlos⁴. La adhesión de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos se concretó en la creación de lo que

¹ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Acta Única Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L169. 30.06.1987. Artículo 13

² Commission of the European Communities. *Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council (Milán, 28-29 junio de 1985)*. Bruselas, 14 de junio de 1985. COM (85) 310 final.

³ Rrushi, D. *La questione delle frontiere dell'unione europea tra sovranità statale e universalismo dei diritti fondamentali: lo spazio dell'Europa unite e i suoi riflessi sul principio di cittadinanza*. Granada. Universidad de Granada. 2014.

⁴ Izquierdo-Sans C. *Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen* en Anuario de derecho internacional. XVI, 133-190. 2000.

hoy conocemos como el Acuerdo de Schengen, firmado en 1985⁵. Con un preámbulo y dos títulos, uno con medidas a corto (el primero) y otro a largo plazo (el segundo), el acuerdo es un texto muy escueto que, en realidad, pretende englobar mucho. Por un lado, los firmantes se comprometen a poner en marcha, en común, una serie de medidas relativas al cruce de fronteras (política de visados, cooperación entre autoridades policiales y aduaneras, intercambio de información, asistencia mutua, etc.); por otro, se deciden a eliminar progresivamente los controles de las fronteras internas y transferirlos únicamente a las exteriores (lo cual supone, a su vez, la necesidad de armonizar las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a dichos controles)⁶.

El Convenio firmado en junio de 1990 surge en pos de la efectiva aplicación de las medidas acordadas⁷; si bien, para su entrada en vigor, debían darse una serie de condiciones previas para poder considerar realmente garantistas los controles en las fronteras exteriores, principalmente la adaptación de las legislaciones nacionales. En parte por ello, y por el hecho de que, más adelante, se incorporase al acervo comunitario, Schengen no entró en vigor hasta marzo de 1995⁸.

La preferencia, en ciertos ámbitos, por la cooperación intergubernamental en lugar de por una acción conjunta queda plasmada en la famosa estructura en pilares del Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992)⁹, que responde al recelo de los miembros por ceder su soberanía estatal. Así pues, la disposición del templo griego funciona con dos dinámicas distintas: el primer pilar es estrictamente comunitario, mientras que los otros dos son intergubernamentales¹⁰.

⁵ Consejo de la UE. *Acervo de Schengen tal y como figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999*. DO L 176 de 10.7.1999. Páginas 13 a 62.

⁶ Bermejo Casado, R. *El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex* en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 91, 2010, pp. 29-62.

⁷ Acervo de Schengen. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. DO L 239 de 22.9.2000.

⁸ Ibid. Fecha de efecto: 16.03.1995

⁹ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992.

¹⁰ De Witte, B. *La estructura en pilares y la naturaleza de la Unión Europea: ¿templo griego o catedral gótica francesa?* en Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria nº 53, 2, 1999. Páginas 11-28.

Como su propio nombre indica, el primer pilar engloba las competencias que los Estados han transferido a la, por primera vez denominada, Unión, y que son ejercidas por las instituciones comunitarias en conformidad con lo dispuesto en los Tratados¹¹. Dado que su objetivo es asegurar el funcionamiento del mercado único, el pilar comunitario se encarga de cohesionar todo lo relacionado con los ámbitos económico, monetario y político, y sus decisiones son, principalmente, tomadas por mayoría en lugar de por unanimidad. Se desprende, por tanto, la primacía del derecho comunitario sobre el nacional, respetando siempre los principios de subsidiaridad y proporcionalidad¹².

Los otros dos pilares, al contrario, no están judicialmente controlados por el derecho europeo. Si bien para su ejercicio también se emplean las instituciones de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene jurisdicción en este ámbito, la Comisión no goza de iniciativa en exclusiva y el Parlamento juega un papel mínimamente consultivo¹³. Las decisiones son tomadas por consenso en el Consejo Europeo¹⁴, por lo que comprendemos que se trata más de un ámbito de cooperación entre Estados que de una verdadera asociación. Dentro de esta dinámica encontramos, como segundo pilar, la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC), y como tercero, la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (en adelante CAJI)¹⁵.

La PESC, recogida en el título V del Tratado de Maastricht, sería la encargada de guiar una acción común de la Unión en materia de política exterior, apelando a la lealtad y a la solidaridad mutua entre los miembros. Sus principios y orientaciones serían definidos por el Consejo Europeo, siendo su principal objetivo el fortalecimiento de la seguridad de la Unión; de lo que se desprenden sus funciones de cooperación internacional y de respeto a las libertades y derechos fundamentales¹⁶. Desde un primer momento se pretendía que el ámbito asignado a la PESC se convirtiera, en un futuro, en el componente defensivo de la Unión: “*la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones*

¹¹ Ibid.

¹² Huelin Martínez de Velasco, J. *Los efectos del Tratado de Lisboa sobre los pilares de la Unión Europea: una visión jurisdiccional* en El Derecho Editores/ Revista de Jurisprudencia El Derecho nº 1, página 1. Marzo de 2011

¹³ De witte, B. Opus cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

*relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común*¹⁷.

Paralelamente, la CAJI, recogida en el título VI, englobaba la cooperación en los asuntos de justicia e interior, estrechamente ligados a la seguridad interna de la Unión. Tendría que ocuparse de temas como la inmigración, el asilo o la lucha contra la delincuencia organizada¹⁸. Al funcionar como pilar intergubernamental, estando principalmente en manos del Consejo Europeo (o lo que es casi lo mismo, en manos de los Jefes de Estado o de Gobierno de los propios Estados), carece de cualquier tipo de control jurisdiccional que la obligue a actuar conforme con los compromisos contraídos al interior de la Unión: las *Decisiones* y *Decisiones Marco* adoptadas en este terreno no tienen, por tanto, un carácter obligatorio¹⁹.

En especial, la vía intergubernamental se consagra para la consecución de los objetivos relativos a la libre circulación de personas. Ejemplo de ello es que, en primer lugar, con respecto a los anteriores Tratados, en Maastricht tan sólo la política de visados pasa de ser un terreno intergubernamental a comunitario: “*el Consejo deberá adoptar [...] por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado*”²⁰.

En segundo lugar, el artículo K 1 de Maastricht enuncia una serie de ámbitos de competencia estrictamente estatal, pero en los que los miembros actuarán a través de una acción común – en lugar de individualmente – “*en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate*”²¹. Estos denominados ámbitos de interés común de los Estados engloban la política de asilo, las normas que rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores y la práctica de controles sobre ellas, la política de inmigración y la política

¹⁷ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992. Art. J 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992. Artículo G 23.

²¹ *Ibid.* Artículo K 3.2 b) (Denominados “ámbitos de interés común de los Estados” en el art. K 1)

relativa a los nacionales de terceros países (acerca de las condiciones de acceso y circulación por el territorio de los Estados miembro; acerca de las condiciones de estancia, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar; y acerca de la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares), la lucha contra la toxicomanía y la lucha contra la defraudación a escala internacional²², la cooperación judicial en materia civil, la cooperación judicial en materia penal, la cooperación aduanera, y la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional²³.

En tercer lugar, el artículo K 2 aclara aquellas materias de competencia exclusiva de los Estados en el ámbito de la cooperación en los espacios de justicia y relacionados con asuntos interiores: *“El presente Título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”*²⁴.

Aún así, el artículo K 9 recoge la posibilidad de comunitarizar algunos de los ámbitos contemplados en el artículo K 1, siempre que el Consejo, por unanimidad, así lo quiera²⁵.

Con las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, el objetivo de la libre circulación de personas pasa a ser, por primera vez, asumido por la Unión Europea. Mientras el artículo B de Maastricht tan sólo disponía el desarrollo de *“una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior”*²⁶, el nuevo artículo incorpora como objetivo *“mantener y desarrollar la Unión como un*

²² En la medida en que dichas materias no estén cubiertas por los apartados 7 a 9 siguientes.

²³ Bermejo Casado, R. Opus cit. Y Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992. Art. K 1.

²⁴ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992. Artículo K 2.

²⁵ El artículo K 9 del TUE de Maastricht reza: *“El Consejo podrá decidir por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, la aplicación del artículo 100 C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a acciones en los ámbitos contemplados en los apartados 1 a 6 del artículo K 1, determinando las condiciones de votación que correspondan. El Consejo recomendará la adopción de esta decisión por parte de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”*.

²⁶ Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1992. Art. B

*espacio de libertad, seguridad y justicia*²⁷. Así pues, se incluye un nuevo título IV, denominado *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*, a través del cual se da una comunitarización parcial de ciertos ámbitos hasta entonces bajo competencia de la CAJI. Del mismo modo, se amplía la competencia de la Unión en cuestiones de visados de larga duración y de permisos de residencia.

Además, la cooperación judicial en materia civil también se comunitariza, por lo que el Tribunal de Justicia pasa a tener nuevas competencias (sobre todo en cuanto a cuestiones prejudiciales)²⁸. De este modo, el Título VI del TUE queda limitado a la cooperación policial y judicial en materia penal (en adelante CPJP)²⁹; asimismo, el artículo K4 es reelaborado, estableciendo la posibilidad de que las autoridades competentes de un Estado miembro tengan la posibilidad de “*actuar en el territorio de otro Estado miembro en colaboración con las autoridades de dicho Estado y de acuerdo con las mismas*”³⁰. Del mismo modo, el Título VI introduce modificaciones sobre el papel que las instituciones de la Unión podrá desarrollar en dicha materia. Si bien el Consejo y la Comisión se mantienen con la misma autoridad que en Maastricht, y el COREPER y el Comité de Coordinación continúan ejerciendo como órganos auxiliares del Consejo de la Unión, el Tribunal de Justicia amplía sus competencias, pudiendo decidir sobre ámbitos que antes únicamente incumbían al Consejo Europeo. Lo hace a través de tres clases de recursos: existe la posibilidad de una cuestión prejudicial “*sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el presente título y sobre la validez e interpretación de las medidas de aplicación*”³¹; mediante un recurso directo, a través del cual tendrá competencia para vigilar la legalidad de las decisiones marco y de las decisiones, y, finalmente, “*será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre Estados miembros relativo a la interpretación o aplicación de actos adoptados*”³² por el Consejo.

²⁷ Unión Europea, *Tratado de Ámsterdam*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1997. Artículo 1.5

²⁸ Bermejo Casado, R. Opus cit.

²⁹ Unión Europea, *Tratado de Ámsterdam*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1997. Título VI.

³⁰ Ibid. Artículo 1.11

³¹ Ibid. Artículo 1.11

³² Ibid. Artículo 1.11

En cuanto al Parlamento, éste tendrá tres formas de participación: por un lado, podrá participar en la adopción de las acciones en la CPJP a través de dictámenes, por otro, está autorizado para controlar políticamente sus acciones y, por último, tiene derecho a estar siempre informado³³.

En definitiva, toda esta ampliación y creación de nuevas disposiciones y competencias tiene que ver con el deseo de garantizar un espacio de libertad, seguridad y justicia que, a su vez, viene motivado por la comunitarización del Acervo Schengen a través del Tratado de Ámsterdam^{34 35}.

Schengen se integra en el marco de la Unión a través del artículo 2 del protocolo anejo al TUE, el cual dictamina que “*a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el acervo de Schengen, [...] será inmediatamente aplicable a los trece Estados miembros*”³⁶ que hayan firmado el Acuerdo. Con él se pretende “*potenciar la integración europea*”³⁷, si bien es cierto que, Irlanda y Reino Unido todavía hoy no han llegado a ratificarlo, y Dinamarca, que se opuso en un principio, dispone ahora de una posición especial recogida en el Protocolo nº 22 anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea³⁸. En contraposición, dos Estados no miembros de la UE, Islandia y Noruega, ratificaron el Acuerdo en 1996 y, pese a no tener voto en el Comité Ejecutivo de Schengen y no formar parte del Consejo Europeo, pueden formular propuestas y expresar sus opiniones³⁹.

³³ Bermejo Casado, R. Opus cit.

³⁴ Acervo de Schengen. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. DO L 239 de 22.9.2000.

³⁵ Para las distintas adhesiones a Schengen, ver Anexo I.

³⁶ Unión Europea, *Tratado de Ámsterdam*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1997. Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la UE. Art. 2.

³⁷ Ibid. Primer párrafo.

³⁸ Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca. DO C 326 de 26.10.2012.

³⁹ Luque González, J.M. *Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia* en Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte nº 21, 2004, páginas 139-149.

Con esta disposición, el espacio comunitario tendrá que hacer frente a dos retos: de una parte, trasladar los controles de las fronteras interiores a las exteriores, a la par que se refuerza la cooperación entre las administraciones de los distintos países; y, de otra, poner en marcha la armonización de sus legislaciones. Si bien la gestión de los controles va a continuar siendo nacional, tendrá que ser en base a la normativa decretada por la Unión.

En este sentido, el Convenio de aplicación asienta las bases para una política común de visados a través de la confección de una lista común que agrupa los terceros Estados a cuyos ciudadanos se les solicitará la posesión de un visado, la creación de un “*visado uniforme válido para el territorio de todas las Partes contratantes*”⁴⁰, y establece unos criterios comunes en relación con la expedición de los visados.

Al mismo tiempo, la efectiva implantación de Schengen depende también de una serie de medidas de acompañamiento encargadas de evitar que este nuevo espacio sin fronteras interiores se convierta en un lugar idóneo para la comisión de actos ilícitos, como el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, etc. Entre ellas encontramos la cooperación aduanera, la cooperación judicial en materia civil, la cooperación judicial en materia penal (si bien de modo intergubernamental) y la cooperación policial⁴¹. Esta última, que cuenta con su propio apartado en el Convenio (el Título III), ha de desarrollarse prestando especial atención a la asistencia mutua, al intercambio de información y a la reciprocidad en la técnica⁴². En este sentido, el Convenio establece la creación de un sistema de información de carácter común: el Sistema de Información de Schengen (SIS)⁴³.

Y, de esta manera, como hemos visto, lo que en un principio se pretendía que fuera un espacio económico europeo sin fronteras, se convierte con Ámsterdam en la consecución

⁴⁰ Acervo de Schengen. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. DO L 239 de 22.9.2000. Art. 10

⁴¹ Bermejo Casado, R.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Acervo de Schengen. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. DO L 239 de 22.9.2000. Título IV.

de un propósito mucho mayor: un espacio de libertad, seguridad y justicia. Sin embargo, eliminar las fronteras interiores supone un doble reto: por un lado, garantizar la libre circulación dentro de la Unión, por otro, reasegurar las fronteras exteriores. Una tarea nada fácil, que, por si no fuera reto suficiente, los acontecimientos históricos del nuevo milenio iban a dificultar considerablemente.

La sesión especial del Consejo Europeo en Tampere, en 1999, se celebra motivada por este mismo hecho, con vistas a concretar las medidas necesarias para alcanzar el espacio acordado en el Tratado, considerando “*este objetivo entre las máximas prioridades de su programa político*”⁴⁴. Con la intención de “*lograr una Unión abierta y segura*”⁴⁵, se llega a cuatro grandes conclusiones: en primer lugar, la importancia de establecer una política común de asilo y migración; en segundo, la necesidad de crear un verdadero espacio europeo de justicia; en tercer lugar, la relevancia de presentar un frente unido en la lucha contra la delincuencia a escala global; y, por último, lo esencial que resulta llevar a cabo una firme acción exterior. Tal y como lo expresan las propias conclusiones: “*todas las competencias e instrumentos de que dispone la Unión [...] deben utilizarse de manera integrada y coherente para construir el espacio de libertad, seguridad y justicia*”⁴⁶.

Autores como Rut Bermejo señalan que⁴⁷, dado que el 1 de mayo de 2004 terminaba el periodo transitorio con respecto a los ámbitos comunitarizados por el Tratado de Ámsterdam, (y tal como estaba previsto en el Tratado de Niza), Tampere supuso el primer paso hacia la desaparición del proceso intergubernamental en lo que al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia respecta. Hasta entonces, la iniciativa era exclusiva del Consejo de la Unión y la toma de decisiones debía ser por unanimidad. A partir de este momento se caminará hacia la mayoría cualificada y hacia la codecisión entre Parlamento Europeo y Consejo, por lo que la Comisión ganará en iniciativa legislativa en detrimento de los Estados.

⁴⁴ Consejo Europeo. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de junio 1999. Conclusiones de la Presidencia. Archivo on-line del Parlamento Europeo. Introducción.

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

⁴⁵ Ibid. Apartado 4.

⁴⁶ Ibid. Conclusiones

⁴⁷ Bermejo Casado, R. Opus cit.

Desde entonces hasta ahora, garantizar la seguridad del espacio Schengen ha sido una de las prioridades de la Unión, lo cual ha supuesto la puesta en marcha de distintos planes y mecanismos basados principalmente en el fortalecimiento de la cooperación y la asistencia mutua entre los Estados miembro en el ámbito del control fronterizo; como son el SIS, EURODAC (Dactiloscopia Europea) o el VIS (por sus siglas en inglés, Sistema de Información de Visados)⁴⁸.

Siguiendo esta línea, si bien el Tratado de Lisboa (2007) se planteó como un texto que diera forma y cohesión a la Unión hasta entonces alcanzada, lo cierto es que, de manera menos manifiesta, sigue contemplando la estructura en templo griego. Prueba de ello es el Título V del Tratado de la Unión Europea (“Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”), donde, por ejemplo, se establece que el Tribunal de Justicia “*no tendrá competencia respecto de estas disposiciones*”⁴⁹ o expresando que “*la política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros*”⁵⁰ en lugar de por la Unión en sí misma; también el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento que, si bien supone la comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (regulado también en el artículo 3 del Tratado de la Unión), lo hace estableciéndolo como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.

A modo de resumen podemos afirmar que, si bien el Acta Única de 1986 introduce la libre circulación de personas como derecho fundamental y ya contemplaba la eliminación de las fronteras interiores, lo cierto es que tan solo unos pocos Estados habían firmado Schengen un año antes. En la misma línea, el Tratado de Maastricht (1992) hace una separación drástica entre aquellos ámbitos donde están dispuestos a otorgar competencias a la Unión y aquellos en los que no (PESC y CAJI). El Tratado de Ámsterdam supone un avance en tanto que, con la comunitarización de Schengen y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, hace suyo el propósito de la libre circulación. Sin embargo, no alcanza a comunitarizar ni la cooperación policial ni la judicial en

⁴⁸ Luque González, J.M. Opus cit.

⁴⁹ Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 83 de 30.03.2010. Artículo 24.1

⁵⁰ *Ibid.* Artículo 26.3

materia penal. El propio título III del Convenio de Schengen supone que esta última debe desarrollarse en un ámbito de reciprocidad, intercambio y asistencia mutua entre los Estados miembros, ya que sigue estando fuera del alcance de la Unión. La reunión del Consejo en Tampere en 1999 es un reflejo de esta situación, pero admitiendo la necesidad de una política común tanto de asilo como de inmigración: la libre circulación sólo es posible dentro de una Unión segura, una Unión con unas fronteras exteriores fuertes e íntegras. Aún así, el Tratado de Lisboa (2007) continúa manteniendo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión, preservando la estructura de pilares de Maastricht.

Podemos concluir que, en lo que respecta al espacio Schengen, los Estados siguen siendo reticentes a conceder mayor soberanía a la Unión, haciendo que esta avance a lentos pasos en la construcción de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia común para todos los que residen en el territorio de la Unión.

III. La seguridad en las fronteras exteriores de la Unión Europea, de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas

Desde Ámsterdam (1997), la salvaguardia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se ha garantizado tan sólo a través de los Tratados constitutivos, sino que gran parte de las políticas ahora amparadas en Lisboa son, como veremos, principalmente, fruto de la acción intergubernamental.

Dos años después de la reunión en Tampere, el Consejo Europeo vuelve a reunirse en Laeken (diciembre de 2001), donde se insiste en la necesidad de que los Estados miembros cooperen en materia de gestión de fronteras, y se pide al Consejo y a la Comisión que “*estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores*”⁵¹. Fruto de ello es el *Plan global para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea*, donde se manifiesta que la única manera de combatir este tipo de actos ilícitos transfronterizos es con una gestión común de las fronteras de la Unión⁵².

Tal y como lo expone Rut Bermejo, una policía europea de fronteras, en aquel momento, no sólo hubiera funcionado como un “*elemento de solidaridad para compartir la carga de controlar las fronteras exteriores de una Europa ampliada*” y, por lo tanto, como un motor de integración, sino que, además, “*permitiría un uso mejor de los recursos personales y técnicos, así como de la experiencia existente*”⁵³.

En junio de 2003, el Consejo reunido en Salónica también “*destaca que la gestión efectiva de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE debería desarrollarse con un marco y unos métodos comunitarios coherentes y estructurados*”⁵⁴ (el subrayado es mío), por lo que se muestra conforme con que la Comisión estudie la posibilidad de crear

⁵¹ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, SN/300/1/01 REV 1. Archivo on line del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Apartado 42. <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

⁵² Unión Europea. *Plan para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea* del 28.02.02, OJ C 142. 14.06.2002

⁵³ Bermejo, R. Opus cit.

⁵⁴ Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de junio de 2003*. 2003. Párrafos 13 y 14.

un cuerpo europeo de guardias de fronteras de carácter comunitario, si bien ha de servir como complemento de los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales, ya que, durante la vigencia de Ámsterdam (1997), ciertos ámbitos de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior continuaban dependiendo de la acción intergubernamental⁵⁵. Esta misma idea se refleja también en la reunión del Consejo Europeo en Bruselas de octubre del mismo año⁵⁶.

Este contexto desemboca en la creación de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, mejor conocida como Frontex⁵⁷. Si bien nace el 26 de octubre de 2004 a través del Reglamento 2007/2004, su puesta en marcha no se da hasta un año después.

Tal y como establece el Glosario de EUR-Lex, “*las agencias descentralizadas [como es el caso de Frontex] desempeñan tareas técnicas, científicas o de gestión que ayudan a las instituciones de la UE a desarrollar y aplicar sus políticas*”⁵⁸ (el subrayado es mío). Frontex, por tanto, no constituye un órgano europeo como tal, por lo que no puede actuar en solitario, sino que funciona como una herramienta de apoyo. El control de las fronteras exteriores es competencia exclusiva de los Estados miembros y la Agencia tan sólo “*facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras*”⁵⁹.

Entre sus funciones está la coordinación de la cooperación operativa entre los miembros, la asistencia para la formación de los guardias de fronteras, el análisis de riesgos, el seguimiento de los avances en control y vigilancia de las fronteras, la asistencia técnica

⁵⁵ Bermejo, R. Opus cit.

⁵⁶ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de octubre de 2003, 15188/03. Bruselas, 2003. Archivo on line del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

⁵⁷ Unión Europea. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 349. 25.11.2004.

⁵⁸ EUR-Lex, Glosario de las síntesis. “Agencias de la Unión Europea” https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_agencies.html?locale=es

⁵⁹ Unión Europea. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 349. 25.11.2004. Artículo 1.2

y operativa a los Estados que se encuentren en su necesidad, y el apoyo en la organización de operaciones conjuntas de retorno⁶⁰.

En cuanto a su estructura administrativa, el Reglamento estipula que la Agencia estará representada por un director ejecutivo y constará de un consejo de administración. Éste último “*estará formado por un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión*”⁶¹, ejerciendo mandatos de cuatro años, tan sólo renovables por una vez. Es el encargado de adoptar el programa de trabajo de la Agencia y de la elaboración de un informe anual de su actividad, que remitirá a las principales instituciones de la Unión⁶². Además de aprobar su presupuesto, también está encargado de nombrar al director ejecutivo, el cual será el principal responsable de la puesta en marcha de las acciones de la Agencia y, por tanto, “*gozará de plena independencia en el ejercicio de sus funciones*”⁶³.

El presupuesto de Frontex, concretado en el capítulo IV del Reglamento, se desglosa en tres grandes aportaciones: por un lado, una subvención directa del presupuesto de la Unión Europea, por otro, una contribución de los miembros asociados a Schengen, y finalmente, cualquier aporte voluntario de los Estados miembros⁶⁴. Sin embargo, al revisar las cuentas de la Agencia, se observa que el grueso de la financiación procede del primer apartado pues, desde su creación en 2005, tan sólo un único año recibió una contribución voluntaria (2007), y las aportaciones de Schengen tienen muy poco peso en el total⁶⁵.

Tal y como algunos autores han señalado⁶⁶, el talón de Aquiles de Frontex fue, en gran medida, la falta de voluntad de los Estados miembros por dotar a la Agencia de medios, no sólo financieros, sino muy especialmente, operativos y humanos. En definitiva: falta

⁶⁰ Ibid. Artículo 1.1

⁶¹ Ibid. Artículo 21.1

⁶² Ibid. Artículo 20.2 b)

⁶³ Ibid. Artículo 25.1

⁶⁴ Ibid. Artículo 29.1

⁶⁵ Ver Anexo II. Presupuestos Frontex – Guardia Europea de Fronteras y Costas

⁶⁶ Acosta Sánchez, M. A. *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas* en Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 108/2016. 24 de noviembre de 2016. Y Albero Valdés, J. *Crisis migratoria y control de fronteras: la respuesta de la UE a través de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. Trabajo de fin de grado para la Facultad de derecho de la Universidad de Alicante.

de voluntad política por que se llevara a cabo. En octubre de 2015, la propia Comisión, en la Comunicación sobre la gestión de la crisis de los refugiados, decía de Frontex que “*su trabajo depende en gran medida del apoyo de los Estados miembros*”⁶⁷, además de señalar que la Agencia ya les había solicitado recursos técnicos y humanos. En diciembre del mismo año, de nuevo la Comisión mostraba las limitaciones a las que la Agencia se enfrentaba: “*recursos insuficientes de personal y equipo, incapacidad para iniciar y llevar a cabo operaciones de retorno o de gestión de las fronteras y falta de una función explícita para realizar operaciones de búsqueda y salvamento*”⁶⁸. En sus once años de vida, la Agencia sufrió un asimétrico grado de participación.

Con vistas a continuar con la integración de la Unión, sobre todo en lo que al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia respecta, el Consejo Europeo adopta en 2009 el Programa de Estocolmo⁶⁹: una nueva agenda para los siguientes cinco años, donde se enfatiza que una de las piedras angulares en las que deberá apoyarse el edificio comunitario será la confianza mutua entre los Estados miembros. En dicho proyecto, el Consejo Europeo “*pide a la Comisión que presente [...] propuestas para clarificar el mandato y reforzar las funciones de Frontex*”⁷⁰, y la invita a comenzar “*un debate sobre el desarrollo a largo plazo de Frontex*”, que incluya la “*viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera*”.

Dicho debate queda plasmado en el *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union* (2014)⁷¹ de Unisys, el cual analiza y describe tres posibles modelos para la gestión de las fronteras exteriores, declarando que, si bien podrían tomarse por separado, deberían implementarse “*en secuencia, [donde] cada paso estará condicionado por la evaluación de los resultados*”.

⁶⁷ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 510 final 14.10.2015

⁶⁸ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo*. COM (2015) 673 final, 15.12.2015

⁶⁹ Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DO C 115. 04.05.2010

⁷⁰ Ibid. Página 26.

⁷¹ European Commission. *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*. Final Report. Produced by Unisys. 16.06.2014.

*de los anteriores; asegurando así una transición fluida y estable hacia el control de las fronteras externas liderado por la UE*⁷².

El primer modelo o estadio concordaría con el óptimo uso de los instrumentos ya existentes, para lo cual propone un periodo de cinco años en los que se debería mejorar tanto el funcionamiento de Frontex como la cooperación entre los Estados miembros y la Unión. El segundo sería una fase de responsabilidad compartida, donde se le concedería poder ejecutivo a los cuerpos europeos de frontera, pero tan sólo en los denominados “hot spots” o puntos críticos: “*casos de presión urgente y excepcional*”⁷³. Dicho proceso debería llegar a una fase óptima también en cinco años. La última etapa correspondería a la integración completa en el ámbito comunitario, donde la Agencia de fronteras se haría cargo del control de las fronteras de forma exclusiva y permanente. Este modelo concordaría, o iría en línea con lo estipulado en el artículo 77.1 del TFUE: “*La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: [...] c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores*”⁷⁴.

Poco después de la publicación del estudio de Unisys, Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión, en el Discurso sobre el estado de la Unión de 2015, apunta a que el objetivo de la institución que representa es el de hacer de Frontex “*un sistema europeo de guardia costera y de fronteras plenamente operativo*”⁷⁵, dando a entender lo evidente: que todavía no lo es.

Tres meses después, el 15 de diciembre, la Comisión presenta la Propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁷⁶. Menos de un año más tarde, en

⁷² Ibid. Página 8: “*The three models will be implemented in sequence, each step being conditioned by the assessment of the results of previous ones; thus ensuring a smooth and steady transition towards EU led external border control*”. (La traducción es mía).

⁷³ Ibid. Página 24. “*Cases of urgent and exceptional pressure*” (La traducción es mía). Hace referencia al art. 8.1 del Reglamento de Frontex.

⁷⁴ Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 83. 30.03.2010. Art.77.1c

⁷⁵ Jean Claude Juncker. Discurso sobre el Estado de la Unión, 2015. *La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*.

⁷⁶ Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento n° 2007/2004, el Reglamento (CE) n° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*. COM (2015) 671 final, 15.12.2015

septiembre de 2016, su Reglamento⁷⁷ es aprobado con el voto favorable de 25 Estados miembro, a excepción de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca⁷⁸. Sin embargo, en este ámbito, este resultado supone unanimidad pues, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las islas británicas, al no estar plenamente integradas en el sistema, no pueden tomar parte en las “*propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen*”⁷⁹ pues sólo pueden “*participar en la adopción de medidas que desarrollan el Acervo Schengen siempre que ya hayan participado en las disposiciones en las que se basa la nueva medida*”. En el caso de Dinamarca, el artículo 4 del Protocolo n° 22 sobre la posición de Dinamarca establece que es libre de adoptar o no medidas relacionadas con el desarrollo del acervo Schengen⁸⁰.

⁷⁷ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016.

⁷⁸ Soler García, C. *La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional*. Parte del proyecto de investigación “La Unión Europea frente a los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”. DER2015-63498-C2-2-P [MINECO/FEDER]. 2017.

⁷⁹ Tribunal de Justicia. Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007. Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-77/05.

⁸⁰ Unión Europea. *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Protocolo n° 22 sobre la posición de Dinamarca*. DO C 326 de 26.10.2012.

IV. La Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas: un modelo para una nueva policía comunitaria

Como se ha venido exponiendo, tanto por lo reflejado en los Tratados, como en los distintos Consejos, la Unión Europea está decidida a ejercer una gestión cada vez más integrada de las fronteras exteriores. Fruto de ello fue la creación de Frontex que, sin embargo, exhibía ciertas debilidades; principalmente de medios (humanos, operativos, financieros). La nueva Guardia establecida mediante el Reglamento 2016/1624 pretende paliar estas carencias.

Puesto que Frontex y la Guardia son los únicos órganos que se han encargado de la gestión de las fronteras exteriores en clave operativa, y dado que la actual surgió como una mejora de la anterior, la policía que se propone en este trabajo seguirá muy de cerca su estructura y funciones. Para una mayor claridad de lo que se quiere plantear, se expondrán ambas de manera conjunta.

La Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas da continuidad a Frontex manteniendo la misma personalidad jurídica, pero, como veremos, ampliando sus competencias. En virtud del artículo 1 de su Reglamento, continúa sin jugar un papel principal, en tanto que los Estados miembros siguen siendo responsables de *“la gestión de sus fronteras exteriores”*⁸¹, por lo que *“realizará una gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida de la Agencia y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras”*⁸².

Dado que en el ámbito de las fronteras exteriores no se ha contemplado la creación de nuevas instituciones en la Unión Europea, sino que se han ido ampliando sus capacidades a través de agencias, comités, oficinas, etc.⁸³, la policía comunitaria de fronteras que se propone se establecerá también como una Agencia, ya que su cometido será el de ayudar

⁸¹ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Artículo 5, apartado 2.

⁸² Ibid. Artículo 5.1.

⁸³ Como son Frontex, Europol, Eurojust el SIS, el VIS o el EURODAC.

a las instituciones de la Unión en el desarrollo de sus políticas tanto de frontera como de inmigración.

En lugar de ser un cuerpo de guardias que actúe como una herramienta de apoyo o una ayuda complementaria a los Estados, se encargará de forma exclusiva de la gestión técnica y operativa de las fronteras exteriores de la Unión. Sustituirá, por tanto, a las distintos cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales que desarrollan esta actividad en la actualidad y supondrá la eliminación de la actual Agencia de Guardias. De este modo, la gestión de las fronteras exteriores dejará de ser una responsabilidad compartida entre los Estados y la Unión, armonizando los distintos cuerpos policiales y/o militares existentes en un único organismo con plenos poderes. Se abre, pues, la posibilidad a que el actual personal en operativo se integre en esta nueva guardia fronteriza.

Este cuerpo policial operará de manera total y exclusiva en las fronteras exteriores de todos los Estados miembros adheridos a Schengen, pues su principal objetivo será la salvaguarda del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Dinamarca estará invitada a unirse al proyecto cuando así lo quiera, en vista de lo que establece su Protocolo⁸⁴. Irlanda⁸⁵, al no haber ratificado Schengen, no tendrá esta misma capacidad, si bien podrá aportar consideraciones o recomendaciones de forma no vinculante, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes mencionada⁸⁶. Por supuesto, de entrar a formar parte de Schengen, esta nueva guardia también se establecería en sus fronteras exteriores. En el caso de Islandia y Noruega, puesto que son miembros de Schengen pero no de la Unión, y por tanto, no del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, podrán escoger libremente si sumarse o no a través de un protocolo que tenga en cuenta su condición; en cualquier caso, podrán solicitar apoyo técnico y/u operativo a la Agencia.

En cuanto a las funciones, el artículo 8 del Reglamento de la Agencia Europea de Guardias (en adelante AEGFC), estas contemplan el control de flujos migratorios, la

⁸⁴ Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca. DO C 326 de 26.10.2012.

⁸⁵ No se incluye, en este caso, a Reino Unido, dado que ya no es miembro de la Unión Europea

⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007. Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-77/05.

realización de análisis de riesgo y evaluaciones de vulnerabilidad, la supervisión de la gestión que hacen los Estados miembros de sus fronteras a través de funcionarios de enlace, labores de asistencia tanto técnica como operativa (tanto a miembros como a terceros Estados), distintas acciones relacionadas con el retorno, la formación de los guardias de fronteras y la cooperación con otras Agencias⁸⁷.

Del mismo modo, la nueva policía tendrá los mismos cometidos, dejando de lado aquellos que tienen que ver con el control y la asistencia a los Estados miembros, pues estos ya no tendrían competencias sobre sus fronteras exteriores. Al mismo tiempo, adquirirá las funciones que actualmente realizan los cuerpos y fuerzas de seguridad estatales.

La estructura de la AEGFC mantiene el consejo de administración y el director ejecutivo que también tenía Frontex⁸⁸. El primero, con la misma configuración (de naturaleza, por tanto, intergubernamental: *“un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión”*⁸⁹), *“será el encargado de adoptar las decisiones estratégicas de la Agencia”*⁹⁰. Por eso mismo, tendrá que participar en la elaboración de un modelo común de análisis de riesgos y de evaluación de vulnerabilidad, pues servirán de guía para saber cómo los Estados están gestionando sus fronteras⁹¹. Además, es el responsable de determinar el carácter del despliegue de los funcionarios de enlace y adopta el presupuesto que, a diferencia de Frontex, es ahora propio y proviene exclusivamente del presupuesto de la Unión⁹²: ya no son necesarias, por tanto, las aportaciones voluntarias. De hecho, hay un notable aumento en su financiación, que pasa de tener algo más de 93 millones de Euros en 2013 a más de 253 millones en 2016⁹³. El presupuesto de la Agencia propuesta debería ir en esta misma línea, de modo que sea efectivamente independiente en el desempeño de sus actividades.

⁸⁷ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Artículo 8.

⁸⁸ Ibid. Art. 61

⁸⁹ Ibid. Art. 63.1

⁹⁰ Ibid. Art. 62.1

⁹¹ Ibid. Art. 62.2

⁹² Ibid. Considerando 53 y artículo 75.1

⁹³ Ver Anexo II sobre Presupuestos Frontex – Guardia Europea de Fronteras y Costas

Del mismo modo que sucedía en Frontex, el consejo de administración nombra al director ejecutivo⁹⁴, el cual, al ser el principal órgano de gestión, se encarga de poner en marcha las decisiones estratégicas que haya tomado el consejo de administración; si bien debe ejercer sus acciones de modo independiente⁹⁵.

La AEGFC cuenta también con un foro consultivo, órgano independiente encargado de asesorar en materia de derechos fundamentales tanto al consejo de administración como al director ejecutivo; siendo además una pieza clave en la instauración de un mecanismo de denuncia⁹⁶.

Además, se establece un agente de derechos fundamentales, cuya misión es supervisar y promocionar los derechos fundamentales en las distintas estrategias de la Agencia. Si bien es designado por el consejo de administración (al cual debe informar periódicamente), debe funcionar como un actor independiente, colaborando con el foro consultivo.⁹⁷

Estas dos últimas figuras fueron ya creadas en el seno de Frontex, pero sólo tras una resolución del Parlamento⁹⁸, fruto de una llamada de atención del Defensor del Pueblo Europeo⁹⁹, en diciembre de 2015, poco antes de que se empezara a elaborar el Reglamento sobre la nueva Agencia.

Dado que es el único modelo que tenemos, la estructura de la nueva Agencia de policía será como la de la AEGFC en forma, pero no en contenido.

El consejo de administración de la actual AEGFC es intergubernamental dado que la gestión de las fronteras exteriores continúa siendo una competencia estrictamente nacional. La policía que se propone será plenamente comunitaria, por lo que no tendría

⁹⁴ Ibid. Art. 62.2 b)

⁹⁵ Ibid. Art. 68

⁹⁶ Ibid. Art. 70

⁹⁷ Reglamento 2016/1624 art. 71

⁹⁸ Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre Frontex (2014/2215(INI))*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 399/2. 24.11.2017.

⁹⁹ Defensor del Pueblo Europeo. *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

sentido que estuviera dirigida casi exclusivamente por el Consejo Europeo. Sería más oportuno que el consejo de administración estuviera compuesto, también, por dos miembros de la Comisión Europea, pero junto con los miembros del Consejo de la Unión Europea en su formación de Justicia y Asuntos de Interior. Aunque es también una institución formada por representantes de cada país, en la gran mayoría de las competencias exclusivas de la Unión, como sería el caso de esta nueva Agencia, el Consejo ha de ejercer según el procedimiento legislativo ordinario (antes denominado “codecisión”); es decir, en sus decisiones debe incluir de manera vinculante al Parlamento Europeo¹⁰⁰. Esto, además de otorgar un control más democrático de la Agencia, reflejaría una mayor transparencia en la ejecución de sus actividades, pues el Consejo – a diferencia del Consejo Europeo¹⁰¹ – mantiene reuniones abiertas y, en principio, debe hacer públicos todos sus documentos, tal y como establece el Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión¹⁰². Asimismo, esta formación del Consejo engloba a los encargados de “*la cooperación judicial en asuntos civiles y penales y de los derechos fundamentales*” y de “*la migración, la gestión de las fronteras y la cooperación policial*”¹⁰³.

El consejo de administración, en su labor como representante de los intereses de la nueva policía y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que esta pretende defender, deberá considerar una cooperación más estrecha con el resto de los organismos creados con este mismo objetivo, como son Europol, Eurojust, Cepol o la EASO. Tal y como se ha expuesto más arriba, la cooperación es la base para una verdadera gestión integrada de las fronteras.

¹⁰⁰ Parlamento Europeo. *El proceso legislativo*. Página web del Parlamento Europeo.

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/powers-and-procedures/legislative-powers>

¹⁰¹ El artículo 4.3 del Reglamento Interno del Consejo Europeo establece: “*Las sesiones del Consejo Europeo no son públicas*”. El artículo 11 también indica: “*las deliberaciones del Consejo Europeo estarán sometidas al secreto profesional, siempre que el Consejo Europeo no decida lo contrario*”. Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno (2009/882/UE). Diario oficial de la Unión Europea. DO L 315 de 2.12.2009

¹⁰² Unión Europea. *Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*. DO L 145/43. 31.05.2001.

¹⁰³ Parlamento Europeo. *El poder legislativo*. Página web del Parlamento Europeo.

<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/jha/>

El director ejecutivo tendrá las mismas funciones que en la AEGFC: estará encargado de poner en práctica las decisiones tomadas por el consejo de administración. Hará también de nexo con los Estados miembros, pues al ser el control de los flujos migratorios una competencia englobada en la gestión de las fronteras exteriores, estará profundamente ligado al mantenimiento del orden público y a la salvaguarda de la seguridad nacionales, responsabilidad de los Estados según el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea¹⁰⁴.

El nuevo cuerpo de policía estará también dotado de un foro consultivo, pero estará encargado de asistir y asesorar en materia de derechos fundamentales, no sólo al consejo de administración y al director ejecutivo, sino a la Agencia en su totalidad. Además, como algunas asociaciones han apuntado, para que este sea un órgano realmente independiente “*tiene que ser capaz de decidir sobre sus propios métodos de trabajo sin interferencia alguna de los órganos rectores de la Agencia*”¹⁰⁵. Para ello es necesario que tenga un presupuesto propio y control exclusivo del mismo, además de tener acceso a toda aquella información que considere relevante para el desarrollo de su mandato. En línea con esta idea, y siguiendo en parte las recomendaciones expuestas en el Reglamento de la AEGFC¹⁰⁶, el foro deberá hacer partícipes en sus labores a las diversas organizaciones involucradas en el respeto de los derechos fundamentales que estén dispuestas a colaborar; lo cual incluiría, entre otros, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). El foro, con la ayuda de estos otros actores, será el encargado de elaborar un Código de Conducta para todos los miembros de la Agencia, y de sistematizar las características que habrá de tener la formación de los propios policías en materia de derechos fundamentales, teniendo en cuenta, tal y como sucedía en la AEGFC, no sólo el derecho de la Unión, sino también el

¹⁰⁴ Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 83 de 30.03.2010. Artículo 4.

¹⁰⁵ International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, *Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation*. Publicado en la página web de ECRE. <https://www.ecre.org/joint-briefing-on-the-european-border-and-coast-guard-regulation/> Página 14. “Must be able to decide on its own working methods without any interference of the governing bodies of the Agency”. (La traducción es mía).

¹⁰⁶ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 70.2

derecho internacional aplicable. Como complemento, el foro podría trabajar en este ámbito con la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL).

Reflejo de lo esencial que resulta formar en y concienciar sobre derechos a los agentes es el informe de Amnistía Internacional *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, de noviembre de 2016. Entre otros factores, expresa que, en ciertos casos, durante las entrevistas que se realizan a los nacionales de terceros Estados llegados a la frontera, los oficiales de la AEGFC ponían en duda su nacionalidad o edad, por lo que constataban en sus informes datos distintos a los suministrados. Esto genera consecuencias que podrían ser perfectamente evitables, como puede ser el no dar una protección adecuada a un menor por haberlo considerado mayor de edad¹⁰⁷.

Por último, en la nueva Agencia policial, será el foro consultivo, con mayor conocimiento sobre la materia – y no el consejo de administración –, quien designe un agente de derechos fundamentales, de modo que pueda ejercer sus funciones de manera realmente independiente. Desempeñará una doble función de control: por un lado, supervisará el cumplimiento y promoverá el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia – teniendo, por tanto, acceso a toda la información que le sea necesaria para ello – y, por otro, ejercerá de informante para la Comisión y el Parlamento de las actividades de la Agencia relacionadas con los derechos fundamentales. Si bien responderá de sus actos frente al foro consultivo, tendrá que mantener informados al consejo de administración y al director ejecutivo en todo momento.

En cuanto al tipo de misiones que la AEGFC puede actualmente llevar a cabo, podríamos dividirlas en cuatro conjuntos. En el primero de ellos encontraríamos a los funcionarios de enlace (artículo 12), encargados de generar un diálogo fluido entre la Agencia y los Estados miembro, principalmente para garantizar un seguimiento de la gestión que el país está haciendo de sus fronteras exteriores¹⁰⁸. En segundo lugar, estarían las misiones

¹⁰⁷ Amnistía Internacional. *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, de noviembre de 2016

¹⁰⁸ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento

propriadamente dichas (artículos 14 a 19): las operaciones conjuntas en las fronteras exteriores, las intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores, los equipos de apoyo a la gestión de la migración y las acciones urgentes en las fronteras exteriores. Cada una de ellas se diferencia por el tipo o grado de la amenaza a la que se enfrenta; todas ellas precisan de la iniciativa o el consentimiento del Estado en el que se llevan a cabo¹⁰⁹. En tercer lugar, encontramos las operaciones de retorno (sección 4 del capítulo II), dentro de las cuales puede haber: equipos de supervisores del retorno forzoso, equipos de escoltas, equipos de especialistas, equipos europeos de intervención e intervenciones de retorno. Cuya distinción radica principalmente en el origen de los efectivos (nacionales, de la Agencia o una conjunción de ambos)¹¹⁰. Esta materia es una competencia nacional¹¹¹, por lo que, en su momento, Frontex cumplía tan sólo funciones de asistencia y cooperación (tal y como establecía el artículo 9 de su Reglamento). La nueva Guardia, sin embargo, está capacitada para coordinar y organizar, o incluso proponer a los Estados miembros, su puesta en marcha¹¹². Por último, encontramos la cooperación con terceros Estados (artículos 54 y 55), habilidad que ya poseía Frontex, mediante el despliegue de funcionarios de enlace (que actuarían del mismo modo que los antes mencionados). Esta cooperación se lleva a cabo mediante “acuerdos de trabajo” (pues, dado que Frontex, aún teniendo personalidad jurídica, no goza de subjetividad internacional, no puede celebrar tratados internacionales – estos acuerdos, por tanto, son de naturaleza técnica, creados únicamente para que pueda cumplir con sus actividades en asociación con organismos estatales) que deben ser previamente aprobados por la Comisión Europea¹¹³. A este respecto, la nueva Agencia ha progresado con respecto a la

(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. DO L 251. 16.09.2016. Artículo 12.

¹⁰⁹ Ibid. Arts. 14 a 19.

¹¹⁰ Ibid. Capítulo II, sección 4.

¹¹¹ Competencia que se lleva a cabo en cumplimiento de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimiento comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE L 348/98, de 24 de diciembre de 2008).

¹¹² Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 28.1

¹¹³ Ibid. Art 54.2

anterior, ya que dichos acuerdos ahora deben respetar ciertos principios de transparencia: deben dar cuenta de su naturaleza, su alcance y la finalidad de la cooperación¹¹⁴.

La Agencia propuesta llevaría a cabo todas estas operaciones, junto con aquellas que ya realizan actualmente los cuerpos y fuerzas de seguridad estatales. Como es evidente, se reemplazarían las tareas de cooperación por operaciones propias y exclusivas, y el nuevo cuerpo de policía estaría autorizado para llevar a cabo tareas de retorno, dejando este ámbito de ser una competencia nacional. Paralelamente, los funcionarios de enlace, en lugar de informar a la Agencia sobre las actividades de los Estados, informarán de modo directo a las autoridades estatales del tratamiento de las fronteras, de modo que puedan desempeñar con coherencia sus políticas internas. Por último, la nueva Agencia tendrá también capacidad para cooperar con terceros Estados, pero respetando las orientaciones de la Unión Europea. De lo contrario, los acuerdos de trabajo celebrados podrían contradecir la posición de la institución. En todo caso, dichos acuerdos deben, del mismo modo que en la AEGFC, ser todo lo transparentes posibles, pero, además, deberán tener en cuenta el grado de respeto de los derechos humanos que se hace en esos terceros países. Como añadido, podría considerarse la posibilidad de hacerlos públicos, para evitar que se desarrollen de manera secretista¹¹⁵.

Con respecto a las misiones, es de especial relevancia mencionar que el Reglamento de la AEGFC pretende, en cierta medida, asegurar los efectivos para su despliegue, decretando: “*los Estados miembros garantizarán que el número y el perfil de los guardias de fronteras u otro personal competente asignados al contingente de acción rápida se pongan a disposición de la Agencia de forma inmediata”¹¹⁶ (el subrayado es mio). Este contingente es, por tanto, de carácter permanente pero, incluso para otras operaciones concretas, “*el consejo de administración decidirá [...] el número total y los perfiles de los guardias de fronteras y demás personal competente que deberán ponerse a**

¹¹⁴ Ibid. Art. 54.2

¹¹⁵ Martínez Saez, P. *Una década de Frontex: ¿hacia una gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea?* Institut Universitari d'Estudis Europeus. Quaderns de recerca (Bellaterra) 24. 2014.

¹¹⁶ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 17.9.

*disposición de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*¹¹⁷ (el subrayado es mio).

Este sería, de hecho, el aspecto más complejo para la policía que se propone, ya que no sólo tendrá que disponer de un cuerpo permanente cuyos agentes vendrían de los distintos Estados miembros, sino que además deberá establecer cómo se daría ese traspaso de mandato físico de unos efectivos a otros.

La efectividad de las misiones de la AEGFC está especialmente respaldada por las evaluaciones de vulnerabilidad. La finalidad de esta herramienta se entiende perfectamente por su propio nombre: pretende valorar si el personal y los recursos, infraestructuras, capacidades, sistemas y equipos técnicos de los que dispone el país son suficientes y adecuados para gestionar sus fronteras exteriores¹¹⁸. Su objetivo es “*evaluar la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a los retos venideros, incluidas las amenazas y los retos actuales y futuros en las fronteras exteriores*”¹¹⁹. Depende, por tanto, en gran medida, del intercambio de información entre la Agencia y los Estados, y se refuerza con las apreciaciones del funcionario de enlace. El objetivo es otorgar al director ejecutivo la mejor diapositiva posible sobre la situación de la frontera, para que ponga en marcha las medidas y los plazos más adecuados a las circunstancias. Si bien todos los Estados miembros han aportado datos sobre sus capacidades, lo cierto es que en algunos casos ha sido información incompleta¹²⁰ o poco satisfactoria para la Agencia¹²¹.

Frontex disponía también de una herramienta similar, las verificaciones de vulnerabilidad. Poco antes de la puesta en marcha de la actual Guardia, y ya con vistas a ella, este mecanismo es reemplazado por la evaluación de vulnerabilidad que, a partir de entonces, y también en la actual Agencia, será de carácter obligatorio, en un doble sentido.

¹¹⁷ Ibid. Art. 20.2

¹¹⁸ Ibid. Art. 13.2

¹¹⁹ Reglamento GEFC art. 13.4

¹²⁰ Comisión Europea. *Tercer informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. COM (2017) 219 final, Estrasburgo, 02.05.2017. Página 8.

¹²¹ Comisión Europea. *Cuarto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. COM (2017) 325 final, Estrasburgo, 13.06.2017. Página 11.

Por un lado, la Agencia debe elaborarla al menos una vez al año, por otro, los Estados miembros deben dar información.¹²²

De igual manera, la Agencia propuesta elaborará evaluaciones de vulnerabilidad con la misma intención que en la AEGFC: aportar al director ejecutivo la mejor instantánea sobre la situación de las distintas fronteras. Será también de obligatoria realización por lo menos una vez al año y la Agencia deberá remitirlas periódicamente tanto a los Estados miembros, para que sean conocedores de la situación (aquí será fundamental el nuevo cometido asignado a los funcionarios de enlace), como a la Comisión y al Parlamento, que tendrán la potestad de ejercer medidas correctoras sobre la Agencia en caso de que esta no tome plazos y medidas adecuadas para hacer frente a las necesidades reflejadas en el análisis realizado. La Agencia decidirá si la información plasmada en las evaluaciones deberá clasificarse, revelarse o hacerse pública como información sensible; en un caso u otro, se regirá bajo las normas de la Decisión 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE¹²³.

En cualquier caso, la evaluación de vulnerabilidad no se limitará, como sucedía en la AEGFC, a valorar los medios técnicos, operativos, humanos y financieros, sino que incluirá la capacidad de la guardia de proteger los derechos fundamentales. Puesto que ya no se trataría de examinar las capacidades de los Estados miembros, sino de la propia Agencia en sí, funcionará como herramienta de control interno.

Como algunos autores han señalado, el gran problema de Frontex, y uno de los aspectos que más se ha tratado de paliar en la nueva Guardia, es la falta de transparencia y la ausencia de control en lo que a derechos fundamentales se refiere.¹²⁴

Frontex nació sin una normativa operativa para la protección de estos derechos en el desarrollo de sus acciones. La única referencia se encuentra, ni siquiera en un artículo,

¹²² Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa*. COM (2015) 673 final. Estrasburgo, 15.12.2015.

¹²³ Comisión Europea. *Decisión 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE*. DO L 72. 17.03.2015.

¹²⁴ Acosta Sánchez, M. A. Opus cit.

sino en el considerando 22 de su Reglamento, donde apunta que “*El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*”¹²⁵ (el subrayado es mio). Como respuesta a esta carencia, en 2011 se publica la *Frontex Fundamental Rights Strategy*, pretendiendo establecer el respeto de estos derechos en un doble sentido: tanto preventivo en las acciones, como de formación de los propios agentes.¹²⁶

La estrategia se enmarca en el Reglamento de la AEGFC a través de una modificación del mismo¹²⁷, con la que se incluye, no sólo la figura del agente de derechos fundamentales, sino también la necesidad de elaborar un Código de Conducta que fuera “*aplicable a todas las operaciones que coordine*”¹²⁸ y que alcanzara “*a todas las personas que participen en las actividades de la Agencia*”. Además, se comprometía a elaborar una estrategia en materia de derechos fundamentales que incluyera “*un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia*”¹²⁹.

Ante estos nuevos objetivos, Nikiforos Diamandouros, Defensor del Pueblo Europeo, realizó una investigación con la que hacer un seguimiento del desarrollo de la nueva estrategia de Frontex¹³⁰. En su carta de recomendaciones, entre muchas otras cosas, expresaba la necesidad de que se estableciera un mecanismo de denuncia para las posibles

¹²⁵ Unión Europea. Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 349. 25.11.2004. Considerando 22.

¹²⁶ Frontex, *Frontex Fundamental Rights Strategy*. Endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011.

¹²⁷ Unión Europea. Reglamento (UE) n° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 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. COM (2012) 590 final. Bruselas, 23.10.2012.

¹²⁸ Ibid.. Artículo 1, apartado 4.

¹²⁹ Unión Europea. Reglamento n° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento n° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 304. 22.11.2011.

¹³⁰ Defensor del Pueblo Europeo. *Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/52477/html.bookmark>

violaciones de derechos que pudiera cometer el personal de la Agencia¹³¹. En su respuesta, Frontex consideraba que no había necesidad de dicho mecanismo, entendiendo que bastaba con notificar a los Estados miembros de las vulneraciones¹³². Delegaba, por tanto, esa responsabilidad sobre los países donde hubieran ocurrido los sucesos.

Emily O`Reilly, sucesora en el puesto de Defensor, reiteró la necesidad de establecer el mecanismo, y que este estuviera “*a disposición de todas las personas afectadas*”¹³³. Además, insistió en que la Agencia debía revisar su estrategia de derechos fundamentales, pues consideraba que su lenguaje impreciso podría fomentar una actuación poco rigurosa.

Con el objetivo de paliar dicha situación, el artículo 36 del Reglamento de la AEGFC declara que, tanto los guardias de fronteras como el resto del personal involucrado en los equipos de fronteras y costas, deberán haber sido formados con carácter previo a las intervenciones¹³⁴. De hecho, el artículo 34 incluye expresamente la protección de los derechos fundamentales en todas las labores de la Agencia, teniendo en cuenta no sólo el derecho de la Unión (y en especial la Carta de Derechos Fundamentales), sino también el derecho internacional aplicable (haciendo hincapié en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951)¹³⁵. Además, insiste en que, para ello, la Agencia “*aplicará una estrategia de derechos fundamentales que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia*”¹³⁶.

¹³¹ Defensor del Pueblo Europeo. *Letter from the European Ombudsman to the Frontex concerning his draft recommendation – OI/5/2012/BEH-MHZ*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>

¹³² Defensor del Pueblo Europeo. *Frontex answer on draft recommendations of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/51139/html.bookmark>

¹³³ Defensor del Pueblo Europeo. *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

¹³⁴ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 36.

¹³⁵ Ibid. Artículo 34.

¹³⁶ Ibid. Artículo 34, apartado 1.

El mecanismo de denuncia es instituido por el nuevo Reglamento a través del artículo 72 y, por su extensión, es fácil darse cuenta de lo meditado que está. El afectado podrá presentar la denuncia ante la Agencia a través de un formulario estandarizado (cuya elaboración está a cargo del agente de derechos fundamentales¹³⁷, tal y como sugirió la Defensora del Pueblo Europeo) que deberá estar “*disponible [...] en lenguas que los nacionales de terceros países entiendan o se espere razonablemente que puedan entender*”^{138 139} o a través de otro medio escrito de libre elección. En cualquiera de los dos, la denuncia puede presentarse en cualquier lengua de la Unión, en árabe, pashtu, urdu o tigrinya. En caso de que la denuncia sea denegada, la Agencia debe informar al afectado por escrito y, sobre todo, exponer los motivos por los que no ha sido admitida. Si es aceptada, la Agencia la reenviará al derecho interno del Estado Miembro en el que haya tenido lugar el suceso: este deberá hacerse cargo de su seguimiento. El director ejecutivo debe ser conocedor del estado de la cuestión en todo momento y, además, la Agencia deberá informar anualmente y de manera pública sobre la situación del propio mecanismo, tanto para garantizar la transparencia del mismo como para asegurar su eficacia; todo ello influirá en la posibilidad de revisarlo y modificarlo en caso de que fuera necesario.

Algunos autores¹⁴⁰ plantean que la gran traba del mecanismo de denuncia es su parcialidad y su falta de independencia. En primer lugar, cuando una denuncia es interpuesta y admitida, es el director ejecutivo quien debe encargarse de tomar medidas contra el miembro de la Agencia demandado: el mismo director ejecutivo que ha sido escogido por el consejo de administración, o lo que es lo mismo, por los distintos representantes de los Estados miembros, ¿es realmente imparcial? En segundo lugar, también es el director ejecutivo quien, en situaciones de vulneración de derechos fundamentales, puede decidir si suspender o terminar una operación y, si bien el Reglamento, en el artículo 25.4, estipula que previamente ha de consultar al agente de derechos fundamentales, lo cierto es que nada indica que esa consulta sea vinculante. En

¹³⁷ Ibid. Artículo 72.10, primer párrafo.

¹³⁸ Ibid. Artículo 72.10, segundo párrafo.

¹³⁹ En la web actualmente se encuentra en diez: albaniano, árabe, inglés, francés, pashtu, ruso, serbio, español, tigrinya y urdu

¹⁴⁰ Fernández Rojo, D. *Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015* en *European Papers*. Vol. I, nº 1, pp.203-2012. 2016. Y Soler García, C. Opus cit.

tercer lugar, aunque el propio Reglamento establece que el mecanismo debe funcionar “de conformidad con el derecho a una buena administración”¹⁴¹, lo cierto es que en ningún lugar se determinan los requisitos para que la denuncia sea o no admitida a trámite. Finalmente, la propia naturaleza administrativa del mecanismo impide a la Agencia cualquier tipo de procedimiento con el que exigir a la autoridad nacional que tome medidas.¹⁴²

Vistas estas limitaciones, la Agencia propuesta configurará el mecanismo de denuncia de la manera más garantista posible. Para empezar, en base a las recomendaciones que la Defensora del Pueblo Europeo hacía a Frontex en 2013¹⁴³, y dado que se le han asignado funciones de control al agente de derechos fundamentales, este será también el encargado de elaborar y gestionar un mecanismo de denuncia. Como David Fernández Rojo propone, será él el encargado de “llevar por sí mismo la investigación de las denuncias presentadas, así como [de] ejecutar y hacer cumplir las medidas adoptadas”¹⁴⁴. Asimismo, dado que el cuerpo de policía propuesto es enteramente comunitario y no existe una distinción entre agentes nacionales y agentes de la Agencia, todas las actividades desarrolladas bajo su mandato serán de exclusiva y única responsabilidad de la Agencia.

De igual modo, el agente de derechos fundamentales tendrá capacidad para terminar o suspender cualquiera de las operaciones, basándose en las denuncias interpuestas y en el desarrollo de las operaciones policiales. Este, a diferencia del director ejecutivo, “cuenta con las cualificaciones y experiencia en la materia para hacer tal valoración”¹⁴⁵. En pos

¹⁴¹ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 72.5

¹⁴² Fernández Rojo, D. Opus cit. Y Soler García, C. Opus cit.

¹⁴³ Defensor del Pueblo Europeo. *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. Apartado 45

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

¹⁴⁴ Fernández Rojo, D. Opus cit.

¹⁴⁵ Soler García, C. Opus cit.

de una mayor imparcialidad, el agente podrá hacer partícipe al Defensor del Pueblo del seguimiento de la denuncia¹⁴⁶, proporcionándole toda la información que solicite.

En cuanto a lo que respecta al mecanismo en sí mismo, el agente deberá confeccionar un formulario estandarizado de denuncia, que tendrá que estar respaldado por el foro consultivo, ya que es el principal asesor en materia de derechos fundamentales, y hará que el mando sobre el mecanismo de denuncia no recaiga sobre una única persona.

Teniendo en cuenta las debilidades e imprecisiones detectadas en el mecanismo establecido por la AEGFC, se hacen una serie de consideraciones que la nueva policía deberá tener en cuenta. En primer lugar, en el Reglamento de la AEGFC se exponía que la Agencia debería garantizar que el formulario estandarizado se encontrase “*disponible, tanto en el sitio web de la Agencia como en formato en papel durante todas las actividades de esta última*”¹⁴⁷. Esto debería implicar que los agentes han de estar obligados a informar de la existencia del mismo y que han de tener la potestad para transcribir denuncias presentadas oralmente¹⁴⁸. Como añadido, aunque sería materia como para otro trabajo, podría proporcionarse asistencia (ya sea lingüística o psicológica) a aquellas personas que lo necesiten, a la hora de redactar e interponer la denuncia.

En segundo lugar, el mecanismo de la AEGFC presentaba una serie de carencias técnicas que deberían ser paliadas en pos de una mayor seguridad jurídica, como es el hecho de que no estuvieran determinados ni fueran públicamente accesibles los criterios bajo los cuales una denuncia sería o no admitida a trámite. La nueva Agencia deberá exponerlos de la forma más clara y concisa posible. De igual manera, de no ser admitida, como en el caso de la AEGFC, la Agencia deberá informar al afectado por escrito y con exposición

¹⁴⁶ Defensor del Pueblo Europeo. *Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex*. Página web del Defensor del Pueblo Europeo. Apartado 42

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

¹⁴⁷ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016. Art. 72.10

¹⁴⁸ Defensor del Pueblo Europeo. *Query concerning Frontex’s obligation to make information about the complaints mechanism readily available*.

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/summary.faces/es/97597/html.bookmark>

de motivos. Sin embargo, a este respecto, no sólo el formulario de la denuncia, sino también el resto de los documentos facilitados al afectado, deberán estar disponibles en una lengua que los interesados “entiendan o se espere razonablemente que puedan entender”¹⁴⁹.

En tercer lugar, al contrario de como sucedía en la AEGFC, tendrá que haber opción de plantear un recurso, ya sea por inconformidad frente al trámite de la denuncia o porque no se han puesto en práctica las medidas correctoras acordadas¹⁵⁰. Además, la Agencia deberá informar sobre el resto de las opciones disponibles, como puede ser interponer un recurso frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁵¹ o presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. Sin embargo, no será posible acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que la Unión Europea no está adherida como organización internacional al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁵² y la Agencia propuesta es de ámbito comunitario.

Finalmente, el agente de derechos fundamentales, en su labor de establecer el mecanismo de denuncia, deberá también determinar los plazos en los que tendrán lugar las distintas fases de su procedimiento, ya que su ausencia podría llevar a “*prolongados lapsos de tiempo de inactividad, privando de este modo de eficacia al mecanismo*”¹⁵³.

En añadidura a todos estos procedimientos, el mecanismo de denuncia adquiere mayor transparencia por el hecho de que, por un lado, el propio agente debe mantener informados de sus actividades (y las de la Agencia en materia de derechos fundamentales) tanto a la Comisión como al Parlamento, y por otro, así como lo establecía el Reglamento

¹⁴⁹ Lo cierto es que, personalmente, no me convence esta expresión, pues el término “razonablemente” es profundamente ambiguo. Sin embargo, no he logrado concretar algo mejor. Unión Europea. *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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*. DO L 251. 16.09.2016. Art. 72.10.

¹⁵⁰ Fernández Rojo, D. Opus cit

¹⁵¹ El artículo 263 del TFUE establece que “*toda persona física o jurídica podrá interponer recurso [...] contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución*”.

¹⁵² Tribunal de Justicia. Dictamen del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014 – Comisión Europea. Dictamen 2/13. DO C 65/2. 23.02.15

¹⁵³ Soler García, C. Opus cit.

de la AEGFC, cada año deberá hacer públicas las denuncias interpuestas, junto con las medidas adoptadas en cada caso. A esto se añade la capacidad del foro consultivo de sancionar o suspender al Agente, puesto que es el órgano encargado de su nombramiento.

Asimismo, otro elemento fundamental para la efectividad del mecanismo de denuncia será la fácil identificación de los policías. Como establecen los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales* elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (si bien, en su caso, haciendo referencia tan sólo a las operaciones de retorno), “*el personal responsable [...] debería estar claramente identificado ante los migrantes con su nombre o número de identificación personal y no debería usar máscaras u ocultar su apariencia de otra manera, para asegurarse de que las violaciones de los derechos humanos puedan ser denunciadas a las autoridades competentes*”¹⁵⁴.

En la AEGFC se diría que es algo eventual, ya que el artículo 40.4 del Reglamento reza: “*Los miembros de los equipos llevarán, si procede, su propio uniforme en el ejercicio de sus funciones y competencias. En los uniformes también llevarán una identificación personal visible*”, llevándonos a pensar que, no sólo no deben ir siempre uniformados, sino que, de no irlo, no estarán identificados. De modo contrario, en la nueva Agencia, durante el desarrollo de todas sus actividades, los guardias irán siempre uniformados, ya que en el uniforme deberá constar, de forma visible, una identificación personal, ya sea con su nombre completo o su número de identificación personal. Esto fomentará el cumplimiento del Código de Conducta, pues nunca se actuará desde el anonimato.

Por último, en paralelo con el deber de informar sobre la existencia del mecanismo de denuncia, los agentes también estarán obligados a comunicar la posibilidad de pedir protección internacional, para que los solicitantes o potenciales solicitantes puedan ser dirigidos a la EASO. Si bien esto ya sucede en la AEGFC, tal y como está expresado en el Reglamento, pareciera que dicha información solo tendría que ser notificada a aquellos que previamente ya hayan expresado su interés por solicitarla: “*facilitar la información*

¹⁵⁴ ACNUDH. *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*.

*inicial a las personas que deseen solicitar protección internacional*¹⁵⁵ (el subrayado es mío). Además, al estar bajo el encabezado “*podrá incluir las siguientes medidas*” (el subrayado es mío), parece no suponer obligatoriedad. La importancia de comunicar dicha posibilidad gira en torno al hecho de que muchos de los nacionales provenientes de terceros Estados no serán conscientes de si lo desean o no hasta que no son informados¹⁵⁶.

En definitiva, las novedades incluidas en la Guardia Europea no dejan de ser un método de parcheo frente a las debilidades que Frontex exhibía: escasez de medios humanos, ausencia de un presupuesto propio, carencia de un mecanismo de denuncia. Aunque muestra cambios notables, se observa una profunda reticencia por implicar más al resto de las instituciones europeas; lo cual concuerda con el hecho de que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia figura como una competencia compartida, o más bien, concurrente.

Establecer una policía de fronteras permanente, con competencia exclusiva y dependiente directamente de la Unión, supondría una gestión más integrada y, sobre todo, más coherente. Además, implantándose como una Agencia, ayudaría de modo directo a desarrollar las políticas de la institución.

Sin embargo, como hemos visto, deberá ser lo más garantista posible, con un reparto más equilibrado de las funciones que han de desempeñar sus órganos (como el hecho de que sea el agente de derechos fundamentales quien pueda terminar o suspender una acción) y con un mayor grado de respeto de los derechos fundamentales, a través de un mecanismo de denuncia efectivo, unas evaluaciones de vulnerabilidad más completas y un Código de Conducta que incluya el deber de informar.

¹⁵⁵ Unión Europea. *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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*. DO L 251. 16.09.2016. Artículo 18.4 b)

¹⁵⁶ Soler García, C. Opus cit.

V. Un breve apunte sobre la Unión Europea en materia de migración y fronteras

La implantación de Schengen a nivel comunitario cumplió con el objetivo de garantizar el derecho a la libre circulación, haciendo que las fronteras exteriores pasaran de ser fronteras de los Estados miembros a fronteras de la Unión Europea. Ahora bien, como hemos dicho, esta nueva forma de libre movimiento no debería hacer diferenciación entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Sin embargo, la llamada “crisis de los refugiados” supuso un enorme reto frente a esta idea y, en cierto modo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas nació con la intención de paliar dicha situación¹⁵⁷.

El principal problema radica en el hecho de que, el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia debería traer consigo una gestión común, a nivel europeo, de las materias que engloba y, sin embargo, en gran medida, la Unión ejerce sobre ellas una competencia compartida con los Estados. Es el caso de la inmigración y el asilo¹⁵⁸.

En ellas podemos observar que, mientras la Unión se hace cargo de la dimensión más policial o militar, a través de la creación de Frontex, la Guardia Europea de Fronteras y Costas y distintos sistemas de información (como son el SIS, el Sistema de Visados o EURODAC, el sistema de impresiones dactilares de solicitantes de asilo)¹⁵⁹, los Estados se responsabilizan de la acogida y gestión de la inmigración y, colateralmente, de los derechos atribuibles. Esto refleja una tremenda asimetría entre la voluntad de crear una política migratoria garantista y el apoyo al control exhaustivo de las fronteras¹⁶⁰.

De seguirse el principio de subsidiaridad de manera rigurosa, se concluiría que, de tener que escoger entre el nivel local, el nacional o el europeo, las políticas de inmigración y asilo estarían más adecuadamente coordinadas por el último. Es más, el artículo 78 del

¹⁵⁷ Sánchez-Montijano, E. *Schengen al desnudo* en CIDOB. Monografías 11/2015.

¹⁵⁸ Sanahuja, J. A. *La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”* en *Retos inaplazables en el sistema internacional*, coordinado por Manuela Mesa. Fundación Cultura de paz y Ceipaz. Anuario 2015-2016. Y van Slem, J, *¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea?* en *Migraciones Forzadas* revista. Enero 2016.

¹⁵⁹ Martínez Sánchez, R. P. *Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la UE ante los flujos migratorios masivos* en *Anuario Español de Derecho Internacional*, [S. 1], vol. 32, pp. 475-502. Enero 2018.

¹⁶⁰ Aparicio Wilhelmi, M. *Unión europea y crisis de refugiados. La libre movilidad como derecho humano* en *Oximora Revista Internacional de Ética y Política* nº 10, pp. 67-84. Enero-junio 2017.

Tratado de Funcionamiento dictamina que “*La Unión desarrollará una política común en materia de asilo*”¹⁶¹, por lo que las acciones nacionales tomadas en este mismo ámbito irían en contra del propio Tratado. Sin embargo, a falta de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cada Estado establece sus propios sistemas y políticas cumpliendo con los mínimos que exige el marco¹⁶².

El dilema que subyace a ciertas competencias compartidas es que no son ni realmente nacionales ni plenamente europeas, lo cual, en este caso en concreto, desemboca en un reparto desigual de las “cargas” migratorias entre los países con grandes afluencias en las fronteras exteriores y el resto. Hasta tal punto que, en 2015, sintiendo que ciertos Estados miembros se encontraban desbordados, una serie de países decidieron reestablecer los controles en sus fronteras¹⁶³. La crisis de los refugiados reveló la cara más securitaria tanto de la Unión como de sus miembros, restringiendo su política migratoria al control fronterizo¹⁶⁴.

No cumplir con los principios amparados bajo Schengen supone un golpe directo a lo que la Unión Europea representa: que los Estados actúen en solitario frente a los regímenes de entrada y de permanencia refleja un intento por conservar una soberanía que, de hecho, decidieron ceder a la institución. Como conjetura Marco Aparicio Wilhemi, no es tanto que la crisis de los refugiados haya hecho mella en el sistema europeo, sino que el propio sistema ha sido motor para la crisis¹⁶⁵.

Mientras tanto, en un folleto informativo de la Comisión Europea de 2016 se expone que, frente a la crisis de refugiados, la Unión Europea está llevando a cabo una amplia variedad de medidas: suministrar ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, proteger las fronteras de la Unión, poner en marcha tareas de reubicación, reasentamiento y devolución, cumplir con el acuerdo con Turquía, gestionar los flujos migratorios y llevar a cabo una serie de reformas en materia de asilo¹⁶⁶.

¹⁶¹ Unión Europea. *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca*. DO C 326 de 26.10.2012. Artículo 78.

¹⁶² van Selm, J. Opus cit.

¹⁶³ Ver Anexo III – Mapa de restablecimiento de las fronteras interiores durante la “crisis de los refugiados”

¹⁶⁴ Sanahuja, J. A. Opus cit.

¹⁶⁵ Sánchez-Montijano, E. Y Aparicio Wilhemi, M..

¹⁶⁶ Comisión Europea. *La Unión Europea y la crisis de los refugiados*. Folleto informativo. 2016

VI. Conclusiones

Hemos visto como, en su proceso de integración, la Unión Europea ha ido cambiando su modo de actuación, apostando primero principalmente por una acción intergubernamental (como se refleja en la primigenia estructura de pilares del Tratado de Maastricht) y poco a poco haciendo cada vez más uso de la vía comunitaria (de lo cual es prueba el Tratado de Lisboa). El derecho a la libre circulación establecido en el Acta Única (1986) y la paulatina adhesión de los Estados miembros al espacio Schengen ha sido uno de los grandes motores de este viraje.

Este impulso podría llevarnos a pensar que establecer una policía europea de fronteras de carácter permanente y con plenos poderes ejecutivos podría ser posible. No obstante, los Estados son reacios a ceder su soberanía nacional sobre ese terreno: prueba de ello es la no comunitarización de la cooperación en materia penal y policial.

Como contrapartida, las políticas que se desarrollan dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sí han entrado a ser competencia de la Unión, solo que de manera compartida. Esto ha establecido una dinámica de tira y afloja donde, mientras la Unión saca adelante herramientas tales como Frontex, los Estados miembros se han dedicado, en cierto modo, a boicotearlas; por ejemplo, no concediéndole los medios humanos y operativos que necesitaba o no aportando financiación voluntaria.

La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas es un claro reflejo de esta duplicidad. Se establece como una Agencia reforzada, con mayores competencias y cubriendo las debilidades o carencias de Frontex: principalmente el respeto de los derechos fundamentales, un cuerpo de reacción rápida de carácter permanente y un presupuesto ampliado que proviene directamente de la Unión. Sin embargo, no tiene instrumentos o procedimientos con los que obligar o incitar a los Estados miembros a poner en práctica sus recomendaciones – ni siquiera como para controlar si están investigando las denuncias que se les remiten.

Una policía de fronteras que dependiera exclusivamente de la Unión Europea serviría para paliar estas deficiencias y aclararía las competencias de las que debieran hacerse responsables los Estados (como son, fundamentalmente, el mantenimiento del orden

público y la salvaguarda de la seguridad interior). Aún así, el diseño de su funcionamiento tendrá que estar minuciosamente cuidado, sobre todo porque, por un lado, su estructura y distribución de poderes tendrá que ser lo suficientemente equilibrada como para que todas las obligaciones se lleven a cabo de la manera más imparcial posible; y, por otro lado, en su papel de gestor de las fronteras, la Agencia no puede desatender sus obligaciones con respecto a los derechos fundamentales.

Dicho esto, de tener la Unión competencia exclusiva en este ámbito, quizás deberíamos plantearnos si también debiera tenerlo en otros apartados del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como serían las políticas de inmigración y asilo, profundamente ligadas al control de las fronteras. Como el propio director adjunto de Frontex, Gil Arias, declaraba en 2015: *“si alguien ha creído que el control fronterizo es la solución para la inmigración irregular está absolutamente equivocado”*¹⁶⁷.

Efectivamente, no basta con un cuerpo policial que se encargue de las fronteras, sino que son necesarios muchos otros elementos, como podría ser un Sistema Europeo Común de Asilo vinculante, en lugar de que cada Estado pueda establecer su propia metodología respetando únicamente un marco común. Ya que esto genera grandes asimetrías entre las políticas de cada país. Si el proyecto europeo consiste en otorgar competencias a la Unión para que todos los miembros naveguen en un mismo rumbo y, a ser posible, a una misma velocidad, los Estados no deberían actuar en solitario.

Aún así, no podemos olvidar que la Unión Europea es la congregación de los distintos países que la componen y que, por ello, en gran medida, dependerá de estos la dirección que tome la institución.

Por todo ello, no creo que sea posible, en este momento, establecer una policía europea de fronteras de carácter permanente y con competencia exclusiva. Es más, viendo cómo actuaron los Estados miembros ante la crisis de refugiados, restableciendo los controles en las fronteras, quizás incluso me podría ser peligroso.

¹⁶⁷ Europa Press. *Frontex: “Más del 80% de la inmigración que llega a Europa es potencial beneficiaria de asilo”* en eldiario.es. 30.04.2015. https://www.eldiario.es/desalambre/Director-Frontex-inmigracion-fronterizo-equivoca_0_382862441.html

Anexos

I. Adhesiones a Schengen a través del tiempo

Estado	Firma	Fecha de la primera implementación
Alemania	1985	1995
Bélgica	1985	1995
Francia (excluyendo los Departamentos, Colectividades y Territorios de ultramar)	1985	1995
Luxemburgo	1985	1995
Países Bajos (excluyendo Aruba, Curazao, Sint Maarten y el Caribe Neerlandés)	1985	1995
Italia	1990	1997
España (con disposiciones especiales en Ceuta y Melilla)	1991	1995
Portugal	1991	1995
Grecia (con excepciones en Monte Athos)	1992	2000
Austria	1995	1997
Dinamarca (excluyendo Groenlandia y las Islas Feroe)	1996	2001
Finlandia	1996	1995
Islandia	1996	2001
Noruega (excluyendo Svalbard)	1996	2001
Suecia	1996	2001
Eslovaquia	2003	2007
Eslovenia	2003	2007
Estonia	2003	2007
Letonia	2003	2007
Lituania	2003	2007
Hungría	2003	2007
Malta	2003	2007
Polonia	2003	2007
República Checa	2003	2007
Suiza	2004	2008
Liechtenstein	2008	2001
Mónaco	Frontera abierta	
San Marino	Frontera abierta	
Ciudad del Vaticano	Frontera abierta	
Bulgaria	En proceso de adhesión al espacio	
Chipre	En proceso de adhesión al espacio	
Croacia	En proceso de adhesión al espacio	
Rumanía	En proceso de adhesión al espacio	
Irlanda	Opt out, sin vistas a unirse	
Reino Unido	Opt out, sin vistas a unirse	

Estado miembro
Estado no miembro

Elaboración propia con datos de la Unión Europea.

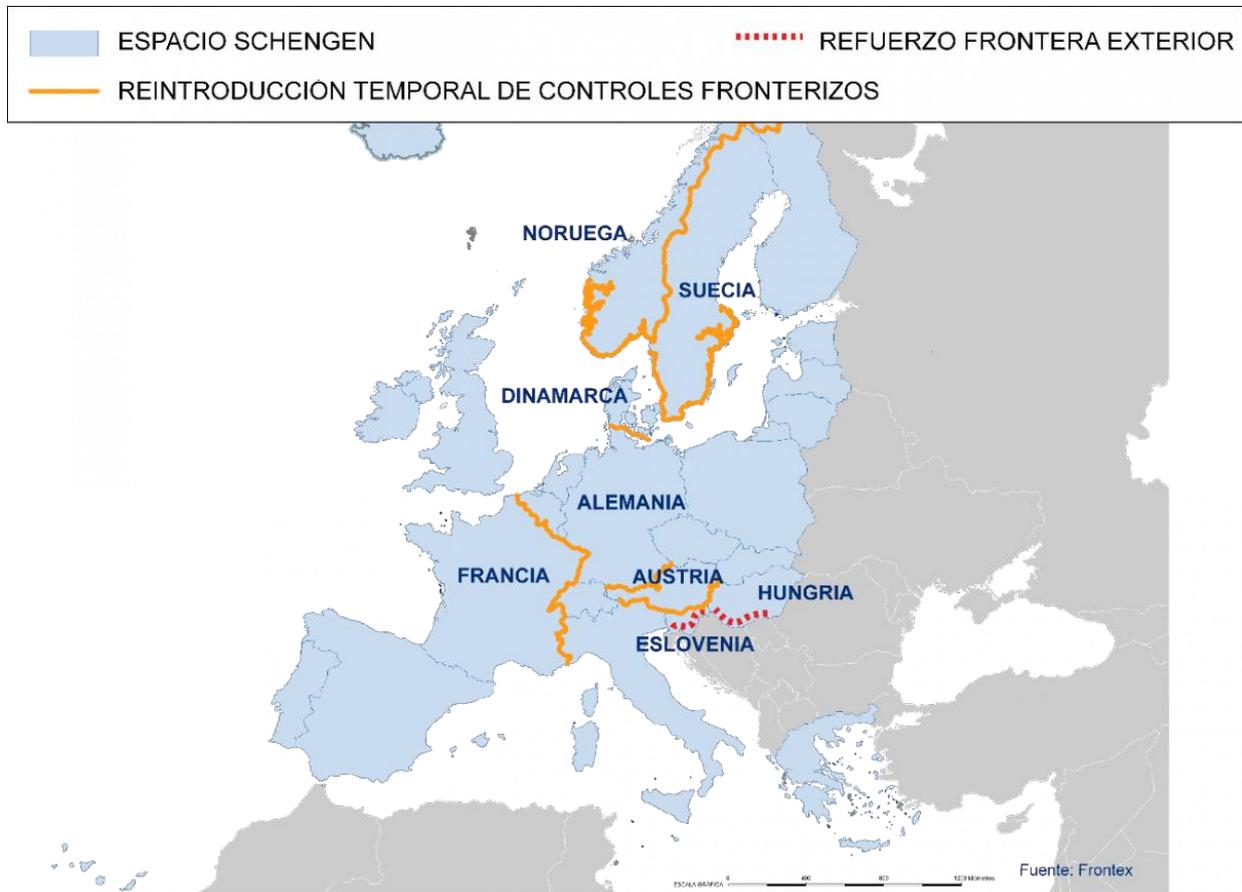
II. Presupuestos de la Agencia Frontex

Elaboración propia con datos de la Agencia Frontex.

	Subvención de la Comunidad	Contribución de los países asociados a Schengen	Contribuciones de Reino Unido e Irlanda	Contribución voluntaria de los Estados miembros	Total
2005*	6.157.000,00 €	123.201,00 €	- €	- €	6.280.201,00 €
2006	18.940.000,00 €	- €	226.300,00 €	- €	19.166.300,00 €
2007	40.980.000,00 €	400.000,00 €	400.000,00 €	200.000,00 €	41.980.000,00 €
2008	68.000.000,00 €	1.612.000,00 €	820.000,00 €	- €	70.432.000,00 €
2009	80.000.000,00 €	2.400.000,00 €	850.000,00 €	- €	83.250.000,00 €
2010	89.050.000,00 €	2.946.928,00 €	850.000,00 €	- €	92.846.928,00 €
2011	118.187.000,00 €	- €	- €	- €	118.187.000,00 €
2012	89.578.000,00 €	- €	- €	- €	89.578.000,00 €
2013	87.400.000,00 €	5.730.000,00 €	820.000,00 €	- €	93.950.000,00 €
2014	86.810.000,00 €	5.640.000,00 €	900.000,00 €	- €	93.350.000,00 €
2015	133.528.000,00 €	8.852.000,00 €	820.000,00 €	- €	143.200.000,00 €
2016	238.686.000,00 €	15.249.000,00 €	- €	- €	253.935.000,00 €
2017	281.267.000,00 €	20.662.000,00 €	- €	- €	301.929.000,00 €
2018	298.286.000,00 €	21.912.000,00 €	- €	- €	320.198.000,00 €

*Valores orientativos dado que no están publicados los presupuestos finales aprobados.

III. Mapa restablecimiento de las fronteras interiores durante la “crisis de refugiados”



Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

*La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su
impacto en el “espacio Schengen”.*

<http://www.dsn.gob.es/es/crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>

Bibliografía

Acervo de Schengen. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. DO L 239 de 22.9.2000.

ACNUDH. *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*.

Acosta Sánchez, M. A. *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas* en Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 108/2016. 24 de noviembre de 2016.

Albero Valdés, J. *Crisis migratoria y control de fronteras: la respuesta de la UE a través de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. Trabajo de fin de grado para la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante.

Aldecoa Luzárraga, F. *Por fin la política de defensa de la Unión Europea en Tiempo de Paz*, nº 125, verano 2017, pp. 104-116

Amnistía Internacional. *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, de noviembre de 2016

Bermejo Casado, R. *El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex* en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 91, 2010, pp. 29-62.

Canalejo, L. M. *La revisión del Tratado de Maastricht: conferencia intergubernamental de Ámsterdam* en Cuadernos de Estrategia, nº 95, 1998, pp. 57-80

Carrillo, M. *Las políticas de justicia e interior en el Tratado de Ámsterdam* en Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria nº 53, 2, 1999, pp. 121-137

Commission of the European Communities. *Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council (Milán, 28-29 junio de 1985)*. Bruselas, 14 de junio de 1985. COM (1985) 310 final.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 510 final 14.10.2015

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo*. COM (2015) 673 final, 15.12.2015

Comisión Europea. *Cuarto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. COM (2017) 325 final, Estrasburgo, 13.06.2017.

Comisión Europea. *Decisión 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE*. DO L 72. 17.03.2015.

Comisión Europea. *La Unión Europea y la crisis de los refugiados*. Folleto informativo. 2016.

Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*. COM (2015) 671 final, 15.12.2015

Comisión Europea. *Tercer informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. COM (2017) 219 final, Estrasburgo, 02.05.2017. Página 8.

Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Acta Única Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L169. 30.06.1987.

Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, *Tratado de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992.

Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de octubre de 2003, 15188/03*. Bruselas, 2003. Archivo on line del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

Consejo Europeo. Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DO C 115. 04.05.2010

Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, SN/300/1/01 REV 1. Archivo on line del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/> Apartado 42.

Consejo Europeo. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de junio 1999. Conclusiones de la Presidencia. Archivo on-line del Parlamento Europeo. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm Introducción.

Consejo de la UE. Acervo de Schengen tal y como figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999. DO L 176 de 10.7.1999.

Defensor del Pueblo Europeo. Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Página web del Defensor del Pueblo Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/52477/html.bookmark>

Defensor del Pueblo Europeo. Frontex answer on draft recommendations of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External

Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Página web del Defensor del Pueblo Europeo.

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/51139/html.bookmark>

Defensor del Pueblo Europeo. Letter from the European Ombudsman to the Frontex concerning his draft recommendation – OI/5/2012/BEH-MHZ. Página web del Defensor del Pueblo Europeo.

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>

Defensor del Pueblo Europeo. Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex. Página web del Defensor del Pueblo Europeo.

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

Defensor del Pueblo Europeo. Query concerning Frontex’s obligation to make information about the complaints mechanism readily available.

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/summary.faces/es/97597/html.bookmark>

De Witte, B. La estructura en pilares y la naturaleza de la Unión Europea: ¿templo griego o catedral gótica francesa? en Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria nº 53, 2, 1999. Páginas 11-28.

EUR-Lex, “Agencias de la Unión Europea”. Glosario de las síntesis.

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_agencies.html?locale=es

Europa Press. Frontex: “Más del 80% de la inmigración que llega a Europa es potencial beneficiaria de asilo” en eldiario.es, 30.04.2015.

https://www.eldiario.es/desalambre/Director-Frontex-inmigracion-fronterizo-equivoca_0_382862441.html

European Commission. Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union. Final Report. Produced by Unisys. 16.06.2014.

Fernández Rojo, D. Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015 en European Papers. Vol. I, nº 1, pp.203-212. 2016.

Frontex, Frontex Fundamental Rights Strategy en el archivo digital de statewatch <http://www.statewatch.org/>

Huelin Martínez de Velasco, J. Los efectos del Tratado de Lisboa sobre los pilares de la Unión Europea: una visión jurisdiccional en El Derecho Editores/ Revista de Jurisprudencia El Derecho nº 1, página 1, marzo de 2011.

International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation. Publicado en la página web de ECRE. <https://www.ecre.org/joint-briefing-on-the-european-border-and-coast-guard-regulation/>

Izquierdo-Sans C. Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen en Anuario de derecho internacional. XVI, 133-190. 2000.

Jean Claude Juncker. Discurso sobre el Estado de la Unión, 2015. La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad.

Luque González, J.M. Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia en Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte nº 21, 2004, páginas 139-149.

Marco Aparicio Wilhelmi, Unión europea y crisis de refugiados. La libre movilidad como derecho humano en Oximora Revista Internacional de Ética y Política nº 10, pp. 67-84. Enero-junio 2017.

Martínez Sánchez, R. P. Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la UE ante los flujos migratorios masivos en Anuario Español de Derecho Internacional, [S. 1], vol. 32, pp. 475-502. Enero 2018.

Martínez Saez, P. Una década de Frontex: ¿hacia una gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea? Institut Universitari d'Estudis Europeus. Quaderns de recerca (Bellaterra) 24. 2014.

Navarro Portera, M. A. El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado en Actualidad jurídica Uría Menéndez, nº 24, 2009, pp. 7-14.

Parlamento Europeo. El proceso legislativo. Página web del Parlamento Europeo. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/powers-and-procedures/legislative-powers>

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre Frontex (2014/2215(INI)). Diario Oficial de la Unión Europea, C 399/2. 24.11.2017.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de junio de 2003. 2003. Párrafos 13 y 14.

Patricia Martínez Saez. Una década de Frontex: ¿hacia una gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea? Institut Universitari d'Estudis Europeus. Quaderns de recerca (Bellaterra) 24. 2014.

Rrushi, D. La questione delle frontiere dell'unione europea tra sovranità statale e universalismo dei diritti fondamentali: lo spazio dell'Europa unite e i suoi riflessi sul principio di cittadinanza. Granada. Universidad de Granada. 2014.

Sanahuja, J. A. La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Retos inaplazables en el sistema

internacional, coordinado por Manuela Mesa. Fundación Cultura de paz y Ceipaz. Anuario 2015-2016

Sánchez-Montijano, E. Schengen al desnudo en CIDOB. Monografías 11/2015.

Santos Vara, J. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? En Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 59, 2018, pp. 143-186.

Soler García, C. La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional. Parte del proyecto de investigación “La Unión Europea frente a los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”. DER2015-63498-C2-2-P [MINECO/FEDER]. 2017.

Tribunal de Justicia. Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007. Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-77/05.

Unión Europea. Plan para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea del 28.02.02, OJ C 142. 14.06.2002

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. COM (2012) 590 final. Bruselas, 23.10.2012.

Unión Europea. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 349. 25.11.2004.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se

modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 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. DO L 251. 16.09.2016.

Unión Europea. Reglamento 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). DO L 77. 23.03.2016

Unión Europea. Reglamento nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. (Texto refundido). DO L180/31. 29.06.2013

Unión Europea, Tratado de Ámsterdam. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1997.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca. DO C 326 de 26.10.2012.

Unión Europea, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 83 de 30.03.2010. Artículo 24.1

Urrea Corres, M. El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de frontex en Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 0, 2012, pp. 153-172

van Slem, J, ¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea? en Migraciones Forzadas revista. Enero 2016.