

# La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La lucha contra la inmigración irregular

Gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea: Frontex y los desafíos que plantea la inmigración irregular  
Miriam Mir

## GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: FRONTEX Y LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

---

**Miriam Mir**

*Asistente de investigación en la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en el Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruselas*

La Unión Europea está desarrollando un modelo de gestión de fronteras dirigido a ser una “respuesta global e integrada” a los desafíos que surgen de la inmigración irregular a través de las fronteras comunes exteriores. Dentro de este modelo, las fronteras marítimas meridionales constituyen uno de los objetivos fundamentales.

La prioridad que se ha fijado en las fronteras exteriores ha tenido lugar juntamente con la aparición de un “planteamiento global sobre la migración”. Un planteamiento que se dirige a asegurar una respuesta multifacética que cubre todas las dimensiones relativas a la inmigración, con especial atención a la movilidad irregular de nacionales de terceros países provenientes de África. Esta política europea parece estar basada en dos enfoques distintos, pero estrechamente interrelacionados y complementarios entre ellos: por un lado, un enfoque integrado para la gestión de las fronteras territoriales comunes y, por el otro, una política global que abarque todos los aspectos de la inmigración.

En este artículo ofreceré algunas reflexiones y plantearé varias cuestiones sobre estos enfoques, centrándome en la naturaleza, ámbito e implicaciones prácticas de la implementación del *modelo de gestión integrada de las fronteras* y de su relación con la *política común de inmigración* que se está elaborando en el ámbito europeo.

En la primera sección proporcionaré una breve introducción sobre los últimos desarrollos en las políticas europeas, y veremos como se ha ido consolidando una asociación estrecha entre la gestión integrada de las fronteras exteriores comunes de la UE y la política europea de inmigración. Tal y como argumentaremos, una de las premisas dominantes que se esconde detrás de este discurso político, aparentemente renovado, es el aumento de la seguridad en las fronteras territoriales europeas a través de un incremento en el uso de medidas coercitivas y de la tecnología para la vigilancia, así como el despliegue de un sistema de acciones llevado a cabo bajo el mando de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea –más conocida como FRONTEX.

*La autora querría agradecer a Sergio Carrera (CEPS) por sus comentarios y su inestimable ayuda en la realización de este artículo*

En la segunda sección evaluaremos la manera como FRONTEX se presenta como la principal herramienta institucional responsable para llevar a cabo esta gestión de las fronteras europeas. El aumento de sus competencias y sus capacidades se concibe a nivel oficial como una condición fundamental para el logro de un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, y para materializar el modelo europeo de gestión de las fronteras. Expondremos las debilidades y lagunas que la Agencia europea debe hacer frente a la hora de llevar a cabo sus actividades y operaciones.

Finalmente, en la tercera sección, presentaremos una serie de vulnerabilidades características de las “Operaciones Conjuntas” coordinadas por FRONTEX, tomando como ejemplo la operación HERA, en las islas Canarias (España), que de momento ha sido la acción de más larga duración coordinada por FRONTEX. Mediante este caso práctico, reflejaremos cómo la cooperación operativa coordinada por FRONTEX encuentra su base legal en una “dimensión externa”, y acoge un proceso de exteriorización o “extra-territorialidad” de las fronteras europeas que va expandiendo este control hacia los territorios marítimos de los países africanos. La exteriorización de la gestión de fronteras también implica un dominio sobre la movilidad de los nacionales de terceros países sin a veces establecer su estatus legal. Miraremos las verdaderas implicaciones que esta práctica institucionalizada de control prefronterizo está teniendo en términos de derechos humanos y derecho comunitario.

## Una “respuesta global e integrada” al fenómeno de la inmigración irregular

La idea de mejorar la gestión de las fronteras de la UE ha ido adquiriendo importancia en los últimos años. Actualmente, vemos reflejada esta idea en el nuevo *Tratado de Lisboa* (en vigor desde el 1 enero 2009), en su *artículo 62.c*, donde se establece que “La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: c. instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”<sup>1</sup>.

Asimismo, una de las principales prioridades de la *Presidencia Portuguesa de la UE* identificadas en su programa es “la mejora de la gestión integrada de las fronteras” para afrontar “la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas”<sup>2</sup>. Una prioridad que no es del todo nueva, ya que se ha venido recogiendo a lo largo de las últimas presidencias. Precisamente fue la presidencia finlandesa (segundo trimestre 2006) la que hizo un considerable esfuerzo para consolidar el concepto de *Gestión Integrada de las fronteras*<sup>3</sup>, estableciendo que “la gestión de las fronteras exteriores” debe ser integrada y cubrir todos los aspectos relacionados con las fronteras, incluso los riesgos que la UE se supone debe afrontar. Para alcanzar el cumplimiento de estos dos objetivos, la UE buscará el refuerzo de “una área de vigilancia”, haciendo un uso coercitivo del control de las fronteras y de la vigilancia como principales instrumentos (Hobbing, 2006).

De hecho, la llamada a asegurar una *respuesta global* que cubriera todas las dimensiones relevantes de la inmigración, ya fue adoptada en la reunión del Consejo europeo de diciembre de 2005<sup>4</sup>. El Consejo definió en aquella reunión el *Planteamiento Global sobre la migración* con el propósito de reducir los “flujos de inmigración ilegal y la pérdida de vidas humanas, garantizar que los migrantes ilegales retornen sanos y salvos,

1. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C306. 17 de diciembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X.
2. Presidencia portuguesa del Consejo de la UE. “Prioridades de la Presidencia Portuguesa”. *Una Unión más fuerte para un Mundo Mejor* (A Stronger Union for a Better World). Julio-diciembre 2007 [en línea]: [http://www.eu2007.pt/UE/EN/Presidencia\\_Conselho/PriorPPUE/](http://www.eu2007.pt/UE/EN/Presidencia_Conselho/PriorPPUE/).
3. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre 2006, 16879/1/06 REV1, CONCL 3, Bruselas, 12 de febrero de 2007.
4. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre 2005, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Bruselas, 30 de enero de 2006.

fomentar unas soluciones permanentes para los refugiados y potenciar la capacidad para gestionar mejor la inmigración”.

Como respuesta a esta llamada por parte del Consejo Europeo, en noviembre de 2006, la Comisión Europea presentó dos comunicaciones a este respecto. En primer lugar, encontramos la Comunicación sobre el “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”<sup>5</sup>. Esta Comunicación presentaba una serie de recomendaciones políticas destinadas a fomentar medidas operativas para tratar con la inmigración irregular y reforzar “el control y la vigilancia” de la frontera marítima meridional de Europa. Además, con relación al control de las fronteras marítimas, la Comisión resaltó que era necesario adoptar dos enfoques: 1) medidas operativas dirigidas a “combatir la inmigración irregular”, y reforzar el control y la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores; y 2) crear una dimensión exterior basada en las relaciones existentes y la cooperación con países terceros.

Según la Comisión Europea: “Las actividades operativas diseñadas para luchar contra la inmigración ilegal tienen que entenderse en el contexto más amplio del enfoque global respecto de la inmigración”. La gestión de las fronteras es por lo tanto una parte integral de la política europea sobre inmigración irregular. A la luz de esto y siguiendo las directrices propuestas en las conclusiones del Consejo Europeo sobre el *Enfoque Global de la Migración*<sup>6</sup>, la Comisión publicó otra Comunicación, en noviembre de 2006, titulada “El Planteamiento global sobre la migración un año después”<sup>7</sup>. Esta Comunicación ofreció una visión general de las acciones políticas europeas centradas principalmente en la región de África y el Mediterráneo. Replanteaba la importancia de una “gestión integrada de las fronteras marítimas”, y su refuerzo en “la lucha contra la inmigración ilegal”.

Así pues, una vez más podemos ver como “el Planteamiento Global sobre la Migración” ante todo se centra en acciones en África y el Mediterráneo. En general, la estrategia dirigida por la UE, sobretodo por el Consejo, es la de aprobar acciones concretas con la intención de incrementar la cooperación entre los países miembros y países terceros.

De hecho, ambos enfoques, el integrado y el global, constituyen una innovadora estrategia política y discursiva de ámbito europeo cuyo propósito real es presentar de una manera más “elegante” la visión conforme a que más medidas de seguridad en las fronteras marítimas meridionales externas comunes son la “solución” más plausible a los desafíos y dilemas que actualmente Europa está afrontando en las áreas fronterizas. Además, esto se traduce a nivel oficial como el ingrediente crucial de una llamada “política exhaustiva sobre inmigración irregular”. En la última Estrategia Política Anual para el 2008 publicada por la Comisión Europea<sup>8</sup>, se refuerza esta tendencia cuando se establece que la Comisión ha demostrado su capacidad para la creación de “medidas dirigidas a apoyar los estados miembros para gestionar las fronteras exteriores de la UE y afrontar la inmigración” (Carrera y Geyer, 2007).

El modelo de gestión integrada de fronteras y la actual política europea sobre inmigración irregular legitiman la práctica y la promoción de un paradigma de control y vigilancia, cuya aplicación mediante sistemas como cooperación operativa, análisis de riesgos e intercambio de información abre una serie de preocupaciones en relación con el principio

5. Comunicación de la Comisión sobre el ‘Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea’, COM(2006) 733 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.
6. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre 2005, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Bruselas, 30 de enero de 2006.
7. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, ‘El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración’, COM(2006) 735 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.
8. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Estrategia Política Anual para 2008*, COM(2007) 65 final, Bruselas, 21 de febrero de 2007.

de legalidad y transparencia, de la misma manera que la conformidad con los derechos humanos y la legislación comunitaria europea sobre fronteras (Mitsilegas, 2007). En este modelo europeo, FRONTEX se presenta como “el actor institucional” encargado de poner en la práctica el paradigma integrado y global. El enfoque de esta institución hacia el “refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales exteriores” ha sido claro desde el principio de sus actividades (octubre 2005), mediante el establecimiento de las operaciones marítimas conjuntas, análisis de riesgo y estudios de viabilidad. Como mostraremos en la siguiente sección, las competencias atribuidas a FRONTEX sufren de una serie de debilidades relacionadas con su naturaleza, ámbito e impacto.

### FRONTEX: Haciendo frente a los desafíos impuestos por la inmigración irregular

FRONTEX se define como una entidad comunitaria apolítica y de inteligencia, con la finalidad de hacer operativa la estrategia de gestión de las fronteras de la UE<sup>9</sup>. Su rol más importante es el de coordinar operaciones conjuntas basadas en análisis de riesgos (los cuales se mantienen en secreto). Además, destacan otras tareas como la de asistir a los Estados Miembros en circunstancias que requieran asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proveer a los Estados Miembros del apoyo necesario en la organización de operaciones conjuntas de retorno.

Por lo tanto, aunque los Estados Miembros permanezcan al cargo de la gestión de sus fronteras, FRONTEX será la encargada de coordinar la cooperación entre ellos, y asegurar que los Estados Miembros involucrados en estas operaciones actúen de conformidad con las obligaciones legales europeas e internacionales (Jorry, 2007). Aún así, cuando observamos el desarrollo de las operaciones llevadas a cabo, encontramos ciertas prácticas que merecen ser examinadas en detalle.

FRONTEX es supuestamente una entidad comunitaria apolítica (Carrera, 2007). No obstante, veremos que su capacidad de acción, sobretudo en su competencia de coordinación, depende básicamente de la cooperación/solidaridad proporcionada por los Estados Miembros, ya que son ellos quienes tienen la soberanía sobre sus fronteras exteriores (Guild, 2003). De hecho, FRONTEX sólo puede actuar bajo requerimiento de los Estados Miembros (art. 8 de su reglamento) o bien iniciar sus propias acciones, basándose en sus análisis de riesgos, pero siempre en cooperación con los Estados Miembros implicados<sup>10</sup>.

Hasta el momento la agencia europea no disponía de recursos propios y los Estados Miembros no estaban bajo ninguna obligación legal de colaborar en las operaciones propuestas por FRONTEX. Así, no ostentaba la capacidad de iniciar o coordinar acciones sin que antes los Estados Miembros decidieran proporcionar los recursos necesarios para ello, lo que conllevaba una falta de intervención rápida. Ahora, con el nuevo Tratado de Lisboa, vemos que en su *artículo 63* se incluye una cláusula donde se apela expresamente a este principio de solidaridad<sup>11</sup>. Concretamente, se establece que las políticas de la Unión mencionadas en el capítulo relativo a los controles en las fronteras, asilo e inmigración, y su respectiva ejecución, “se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros”.

9. 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.

10. 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. Art. 8 establece que “(...) cualquier Estado miembro enfrentado a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada para cumplir sus obligaciones en materia de control y vigilancia de sus fronteras exteriores podrá solicitar la asistencia de la Agencia”. La Comisión Europea también tiene un rol importante dentro de la gestión de Frontex, ya que tiene dos representantes en el Junta de gestión.

11. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C306. 17 de diciembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X. Artículo 63 ter establece que “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.

A la hora de buscar una mejora a esta debilidad, en la reunión de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de febrero de 2007, se promovió el *establecimiento de un registro centralizado de equipo técnico* (CRATE)<sup>12</sup>. Este inventario recoge todo el material técnico que los diferentes Estados Miembros están dispuestos a poner temporalmente a disposición de otro Estado Miembro que lo requiera. Según informaciones publicadas por FRONTEX, actualmente el CRATE ha recibido la colaboración de 21 Estados Miembros que han proporcionado alrededor de 21 aviones, 25 helicópteros, más de 100 barcos, además de radares, vehículos, cámaras infrarrojas y otros equipos de alta tecnología<sup>13</sup>.

De la misma manera, las capacidades de FRONTEX también se ven reforzadas con la creación de los *equipos de intervención rápida en las fronteras* (RABIT)<sup>14</sup>, que van a estar compuestos por guardas fronterizos pertenecientes a sus respectivas fuerzas nacionales, los cuales van a tener que estar dispuestos a ser miembros del equipo formado por FRONTEX en un plazo máximo de *cinco días*. Al igual que lo que sucede con el CRATE, los Estados Miembros van a tener que contribuir con una lista de agentes fronterizos disponibles para la Agencia en cualquier momento.

La creación de estos equipos se basa en dar una *respuesta rápida* al requerimiento de un Estado Miembro que esté afrontando una situación urgente y excepcional en sus fronteras exteriores. En estas situaciones, la Agencia proveerá *apoyo* mediante el despliegue de guardas fronterizos y de asistencia técnica, por un período limitado de tiempo.

Así pues, es verdad que con la creación de estos equipos y el nuevo registro de equipo técnico se pretende proveer a FRONTEX de los recursos necesarios para intervenir de forma rápida y sin necesidad de tener que organizar cuáles van a ser los recursos puestos a su disposición o de apelar a la solidaridad de los otros Estados Miembros. Por el momento, el único despliegue realizado por estos equipos, en forma de simulación, se ha llevado a cabo en el aeropuerto de Porto (Portugal), en noviembre 2007, y colaboraron 16 Estados Miembros<sup>15</sup>. No obstante, la creación de estos equipos aún sigue planteando algunas cuestiones; concretamente, es importante conocer cuáles van a ser las competencias y las responsabilidades que van a tener estos agentes y, sobre todo, si estos agentes van a tener un entrenamiento adecuado de cara a la identificación de grupos especialmente vulnerables, como pueden ser las personas que soliciten asilo o las personas que han sido objeto de tráfico.

Adicionalmente a las operaciones conjuntas, y debido a la consideración de la frontera marítima meridional como "una área de alto riesgo donde la inmigración irregular por vía marítima es frecuente", basándose en el estudio de viabilidad MEDSEA, la Comisión europea anunció en mayo 2007 el establecimiento de una Red de Patrullas Costeras<sup>16</sup>. Esta Red va dirigida a la creación de una *cooperación operativa permanente* y tiene como principal objetivo el intercambio de información estratégica y táctica entre los Estados Miembros. En este caso, FRONTEX juntamente con algunos Estados Miembros como Portugal, España, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre, optan por un enfoque regional basado en una cooperación bilateral con los estados vecinos. El objetivo principal es "detectar y interceptar a las personas que lleguen a los territorios de los Estados Miembros, asegurando el salvamento de vidas en la mar, y además obtener una visión general de los flujos de personas entrando o saliendo de la area". En esta Red,

12. Basándose en el art. 7 del Reglamento (CE) No. 2007/2004, que establece que "La Agencia establecerá y gestionará, de modo centralizado, un inventario del equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores perteneciente a los Estados Miembros, que éstos estén dispuestos a poner voluntaria y temporalmente a disposición de otros Estados Miembros que lo soliciten, previo análisis de las necesidades y riesgos por parte de la Agencia.

13. Nota de Prensa, *Frontex-Facts and Myths*, Ilkka Laitinen, 11 de junio de 2007 [en línea]: [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art26.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art26.html)

14. Reglamento (CE) No. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) No. 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. Hasta el momento ningún Estado Miembro ha solicitado el envío de equipos RABIT.

15. En esta simulación colaboraron: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumania, Eslovaquia y España. Nota de Prensa, *Rapid Border Intervention Teams first time in action*, Frontex, 6 de noviembre de 2007 [en línea]: [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art29.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html)

16. Nota de Prensa, *European Patrols Network*, Frontex, 24 de mayo de 2007 [en línea]: [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art25.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html)

los Estados Miembros llevarán a cabo actividades de vigilancia y patrulla haciendo uso de su propio equipo técnico, mientras que FRONTEX proveerá asistencia en la preparación de los planes operativos, definiendo las áreas geográficas que han de ser cubiertas, y decidirá sobre la intensidad y uso de los recursos. En la práctica, la frontera marítima meridional se dividirá en varias zonas de patrulla que cubrirán permanentemente la vigilancia en casi todo el Mediterráneo, y cada zona estará coordinada bajo un *centro nacional de mando*. Según el Programa de Trabajo de FRONTEX para el 2008<sup>17</sup>, el siguiente paso para la total aplicación de la Red de Patrullas va a ser la creación de *centros de coordinación nacionales*, que coordinen permanente las actividades de todas las autoridades nacionales que desempeñen tareas de control de fronteras exteriores en la misma zona. Sin embargo parece que, mediante esta Red, FRONTEX pretende conseguir una vigilancia permanente en el Mediterráneo, donde la Agencia podría intervenir en la planificación de las operaciones, en vez de querer llevar a cabo la coordinación de operaciones de *carácter temporal*, basándose en situaciones o momentos concretos de especial necesidad. Además, observamos que con la creación de esta Red se promueve que un grupo de estados cooperen entre sí en ámbitos de vigilancia costera, incluida la vigilancia en mar abierto, sin la colaboración de los demás Estados Miembros.

Siguiendo este patrón diseñado para intensificar aún más la vigilancia en las fronteras exteriores marítimas meridionales, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre el *Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE*, promovió también la creación de un *sistema europeo común de vigilancia de las fronteras* (EUROSUR), basado en el estudio de viabilidad BORTEC. Iniciativa que está siendo preparada por la Comisión Europea y que se incluye en su *Programa legislativo para el 2008*<sup>18</sup>.

Este sistema consistirá en "(...) unificar los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente en las fronteras exteriores marítimas meridionales" y mejorar el intercambio de información entre las autoridades que intervengan en el control de la frontera exterior. Dentro del marco de este sistema, también se está estudiando la posibilidad de que participen terceros países y utilizar las tecnologías modernas existentes, como el Sistema Europeo de Satélites de la Agencia Espacial Europea y el Sistema de Navegación Global (GALILEO). Por lo tanto, podemos apreciar que la estrategia de la UE, en la denominada "lucha contra la inmigración irregular", va dirigida cada vez más a incorporar el uso de la alta tecnología y de los intercambios de información.

Así pues, viendo los últimos desarrollos que han tenido lugar desde la creación de la Agencia en 2004, observamos que FRONTEX se centra cada vez más en la vigilancia y la seguridad de las fronteras exteriores de la UE a la hora de dar una respuesta al fenómeno de la inmigración, por lo que la intersección entre inmigración y seguridad cada vez parece más clara (Anderson y Bigo, 2003). Por este motivo, y ya que FRONTEX es la encargada de coordinar las operaciones conjuntas dirigidas a "controlar", a gestionar sus fronteras exteriores, creemos que estas acciones deben ser objeto de examen ya que pueden tener implicaciones en relación con los derechos humanos y vulnerar los derechos de los inmigrantes, como puede ser el derecho al asilo y a la protección en caso de devolución, expulsión o extradición, establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>19</sup>.

17. Frontex Programme of Work 2008 [en línea]: [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme)

18. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2008, COM(2007) 640 final, Bruselas, 23 de octubre de 2007.

19. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C364, 18 de diciembre de 2000, 2000/C 364/01, ISSN 0257-7763. Artículos 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE va a tener un efecto vinculante a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Por último, proporcionaremos algunas reflexiones críticas sobre las competencias y funciones de la Agencia durante el desarrollo de las operaciones conjuntas. Concretamente, como caso práctico, nos centraremos en la operación HERA que tuvo lugar en las islas Canarias.

## El Caso de las islas Canarias

En mayo de 2006 España requirió la asistencia de FRONTEX haciendo uso del mecanismo establecido en el artículo 8 de la Regulación de FRONTEX. No obstante, debido a la falta de cooperación de varios países de la UE, y a los diversos requerimientos administrativos, no fue hasta julio de 2006 cuando FRONTEX puso en marcha la coordinación de la operación conjunta en la frontera marítima sur, llamada HERA<sup>20</sup>. Esta operación ha consistido en cuatro fases (Hera I, Hera II, Hera III) y actualmente nos encontramos en la llamada Hera 2007. Estas operaciones en su conjunto han representado la operación más duradera llevada a cabo por la Agencia.

Desde el principio, la operación Hera ha sido objeto de varios conflictos. Por una parte, la falta de solidaridad por parte de varios Estados Miembros al principio de la operación y, por otra parte, la fuerte "dimensión externa" que ha caracterizado la operación HERA al externalizar el control y la prevención de la movilidad de nacionales de terceros países *fuera del territorio común europeo* (Izquierdo, 2000).

En un principio, el objetivo prioritario de la operación Hera era reforzar el control y vigilancia de la zona comprendida entre la costa occidental y las costas africanas (concretamente, entre Canarias, por un lado, y Mauritania, Senegal y Cabo Verde por el otro), mediante *patrullas* en esta área, juntamente con las autoridades de los terceros países implicados. Además de las patrullas, se realizó un despliegue de expertos por parte de los diferentes Estados Miembros quienes procedieron a asistir en la *identificación de los inmigrantes* que llegaban a las islas. No obstante, el principal objetivo pareció ser el de disuadir a los "cayucos" de dejar las costas africanas y el de facilitar el retorno de los inmigrantes.

Uno de los primeros problemas surgidos fue la baja solidaridad ofrecida por algunos Estados Miembros a la hora de colaborar en esta operación. Como comentamos anteriormente, los recursos técnicos de FRONTEX dependen enteramente del apoyo recibido de los Estados Miembros, por lo que, por aquel entonces, la Agencia se encontró sin los recursos suficientes para cubrir la vigilancia a lo largo de la frontera marítima meridional. Al principio de la operación sólo tres Estados Miembros ofrecieron su apoyo en la operación: Italia, Portugal y Finlandia<sup>21</sup>.

Por su parte, las patrullas en las áreas costeras de Senegal, Mauritania, Cabo Verde y las Canarias también han sido fuente de conflictos destacados. Esta operación se ha basado en acuerdos bilaterales entre España y Mauritania y Senegal, respectivamente. Pero, ¿cuáles han sido los principales aspectos contenidos en estos acuerdos? ¿Cuál ha sido el principal interés del control de las aguas territoriales africanas? Y ¿bajo qué jurisdicción FRONTEX actúa al proveer asistencia en estas operaciones? Se han firmado acuerdos sobre migración legal, retorno voluntario o readmisión, sin embargo, el actual contenido de los memorándums firmados por España con Senegal, Mauritania y Cabo Verde que regulan

20. España participa en varias operaciones coordinadas por Frontex: HERA, centrada en las Islas Canarias; HERMES, Inmigración irregular entre las costas del norte de África y las Islas de Cerdeña y Baleares; MINERVA, Inmigración desde Marruecos hacia el sur de España (Ceuta, Algeciras, Almería).

21. Al principio, Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos, Italia, Portugal y el Reino Unido acordaron participar en la operación.

las bases por las que las autoridades españolas o FRONTEX pueden realizar acciones de vigilancia en territorio africano, parece que se mantiene en secreto, lo que es una práctica cuestionable. Estos memorándums pueden proveer provisiones relativas a vigilancia, control de las fronteras o los deberes y responsabilidades de los agentes, cuestiones que deberían estar sujetas a evaluación para ver si se cumplen con el *Derecho Comunitario e Internacional* y con el *Código de Fronteras Schengen*<sup>22</sup>.

La respuesta a la segunda pregunta, cuál es el interés en controlar las aguas africanas, parece estar enfocada principalmente en razones políticas e intereses por parte de los actores implicados. Se busca así controlar los flujos migratorios desde su punto de origen y tránsito, establecer acuerdos de cooperación y de readmisión con estos terceros países y, por último pero no menos importante, los intereses económicos implicados.

Finalmente, y en relación con la última pregunta, FRONTEX tendría que proveer el marco legal bajo el que se están llevando a cabo estas operaciones que van más allá de las fronteras europeas. Al encontrarnos fuera del territorio comunitario, debemos conocer qué garantías se aplican. Las fronteras exteriores de la UE son por definición las fronteras de los estados vecinos, por lo que las acciones que la UE lleve a cabo en relación con la gestión de la frontera común exterior tendrán consecuencias inmediatas y altamente controvertidas para los estados vecinos de la UE con los cuales se están procurando buenas relaciones.

22. Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de Fronteras Schengen). El presente Reglamento refunde el acervo existente en materia de control fronterizo de las personas. Tiene por objeto consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores y al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Asimismo, incluye una serie de derechos y garantías en el momento que se rechaza la entrada en el territorio.
23. Escrito de la Secretaría General del Consejo de la UE, *Frontex Work Programme 2007*, 6642/07, LIMITE, FRONT 24, COMIX 211, Bruselas, 22 de febrero de 2007.
24. Nota de Prensa, *Hera III Operation*, Frontex, 13 de abril de 2007 [en línea]: [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art21.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art21.html)
25. Informe de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), *Derechos Humanos en la frontera Sur 2007*, Sevilla, 2007 [en línea]: <http://www.apdha.org/media/informeinmigr07.pdf>

Debido a la consideración de las islas Canarias como una de las áreas más críticas, según FRONTEX, esta ha ido prolongando la operación. Pero es con el inicio de la operación Hera III (enero-abril 2007) que se incorporó una nueva dimensión. Y es que además de la vigilancia, patrullaje y la identificación de inmigrantes, los expertos desplegados en la zona también llevaron a cabo entrevistas con los inmigrantes irregulares, dirigidas a obtener detalles sobre *prácticas de extorsión y explotación por parte de oportunistas* que ofrecieran los transportes en cayucos. Según la información recogida por FRONTEX, y cito, "la información recogida durante las entrevistas permitió elaborar medidas a nivel nacional en contra de facilitar la inmigración irregular y, por lo tanto, poder arrestar a los extorsionistas". Sin embargo, en la práctica parece ser que estas entrevistas aún siguen teniendo como objetivo principal el facilitar el retorno de los inmigrantes irregulares una vez han sido identificados.

Actualmente, tanto en el programa de trabajo de FRONTEX para el 2007<sup>23</sup> como para el 2008, la Agencia ha decidido llevar a cabo operaciones a largo plazo en el Mediterráneo, las cuales van a tener lugar en fases que comprenden las estaciones con más movimiento. En el caso de Hera, actualmente nos encontramos en la segunda fase, la llamada HERA 2007, que consiste otra vez en la vigilancia, identificación y entrevistas. Pero, ¿cuál ha sido el principal resultado obtenido de la operación Hera? Según Ilkka Laitinen (director de FRONTEX), "ha habido una importante disminución en el número de llegadas durante la operación y más de un millar de vidas salvadas"<sup>24</sup>. No obstante, deberíamos tener en cuenta que durante el transcurso de la operación Hera se han calculado más de 900 muertos en las aguas del océano Atlántico y más de 1.100 inmigrantes han sido desviados de vuelta a sus puntos de origen en los puertos de las costas occidentales africanas<sup>25</sup>.

## Conclusiones

Para concluir, añadiríamos que, en general, hemos observado que en los últimos desarrollos de las políticas europeas, el *refuerzo de las medidas de seguridad* ha sido presentado como la solución a los desafíos que la UE está afrontando en sus fronteras exteriores. Estamos delante de una política de seguridad que promueve más vigilancia, más intercambios de información, más cooperación operativa basada en análisis de riesgos y más utilización de tecnologías, en vez de mirar al fenómeno de la inmigración irregular desde una perspectiva de los *derechos humanos* y de *Estado de derecho*<sup>26</sup>. Por lo tanto, deberían incorporarse más menciones a los derechos humanos y una mejor aplicación de los principios del Estado de derecho para poder dar un enfoque mejor a la gestión de las fronteras y al trato dado al fenómeno de la inmigración irregular.

Además, hay una preocupante falta de claridad en relación con la responsabilidad que FRONTEX tiene para asegurar que los Estados Miembros implicados en sus operaciones apliquen correctamente las provisiones establecidas en el derecho comunitario y en el derecho internacional. Por este motivo, creemos que FRONTEX debería clarificar e incluir expresamente en su Regulación los mecanismos de los que dispone para cumplir con el *Código Schengen de Fronteras*, relativo al régimen de cruce de personas por las fronteras. Esperamos que la nueva política marítima europea que se está elaborando<sup>27</sup> ayude a determinar el *modus operandi* correcto a la hora de intervenir en las operaciones de interceptación, búsqueda y rescate, asegurando la aplicación del principio de no devolución y la protección internacional en los casos de asilo.

Por último, en relación con la falta de transparencia mostrada en los Acuerdos entre FRONTEX y las autoridades de terceros países, FRONTEX debería proveer bajo qué marco legal se basan las operaciones llevadas a cabo fuera de las fronteras europeas y clarificar las responsabilidades de sus agentes durante estas operaciones, ya que estas deberían estar sujetas a examen, para ver si realmente se cumplen las provisiones establecidas por el derecho comunitario y el derecho internacional.

## Referencias bibliográficas

ANDERSON, Malcolm y BIGO, Didier. "What are EU frontiers for and what do they mean?". En: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, 2003. P. 7-27.

CARRERA, Sergio; GEYER, Florian. "Terrorism, Borders and Migration. The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice". *CEPS Policy brief*. No. 131 (junio 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS: [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1503](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1503)

CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document*. No. 261 (marzo 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS. ISBN 978-92-9079-702-9: [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1482](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482)

26. Véase. Weinzierl, R. *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*. German Institute for Human Rights, Berlín, julio 2007.

27. Comunicación de la Comisión sobre una Política Marítima integrada para la UE. Bruselas, 10.10.2007. COM(2007) 575 final.

GUILD, Elspeth. "The Border Abroad-Visas and Border Controls". En: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, 2003. P. 87-104.

HOBGING, Peter. "Integrated Border Management at the EU level". En: BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio (Eds.) *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006. P.155. ISBN-10: 0 7546 4832 X.

IZQUIERDO SANS, Cristina. "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen". *Anuario de Derecho Internacional*, 2000. P. 133-190.

JORRY, Hélène. "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?". *CHALLENGE Research Paper*. No. 6 (marzo 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS. ISBN-13:978-92-9079-703-6: [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1483](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1483).

MITSILEGAS, Valsamis. "Border Security in the European Union. Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance". En: GUILD, Elspeth; TONER, Helen; BALDACCINI, A. (eds.) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Hart Publishing, 2007. P. 359-394.