
LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

RAMÓN CORTES MÁRQUEZ

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE VIGILANCIA DE FRONTERAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Las fronteras, elemento indispensable del espacio de seguridad

El concepto de frontera exterior de la UE nació con el *Acuerdo de Schengen* (1), cuando los países integrantes del mismo, miembros o no de la UE, decidieron abolir los controles en sus fronteras interiores. Con la integración del llamado «acervo Schengen» a la Unión Europea, tras el *Tratado de Ámsterdam*, las fronteras exteriores de esos Estados pasaron a ser las fronteras exteriores de la UE. Este Tratado, con la integración del acervo y la transferencia del Tercer pilar al Primero (Título IV) de los ámbitos relativos a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, dio paso al objetivo de avanzar hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión (ELSJ) (2).

El Consejo Europeo de Tampere (15/16-10-99), dedicado exclusivamente al ELSJ fue esencial para el desarrollo posterior de la cooperación policial dentro de la UE, sin embargo sólo dedicó unas líneas a las fronteras, que no se plasmaron en directrices concretas. Así, el Consejo Europeo pedía que se reforzara «la cooperación y la asistencia técnica mutua

(1) Para un estudio más detallado sobre el desarrollo de Schengen, el ELSJ antes del Tratado de Ámsterdam y los principios de FRONTEX, ver Cortes Márquez, Ramón. «La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea». UNED.IUISI. (http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERREC-TORADOS/INVESTIGACION/INSTITUTO%20UNIVERSITARIO%20DE%20SEGURIDAD/PUBLICACIONES/CUADERNILLO_FEBRERO2006.PDF)

(2) Plan de acción del Consejo y de la Comisión para la creación del ELSJ (13844/98, JAI 41, de 4-12-98).

entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas». Más adelante, después de señalar que los países candidatos debían aceptar en su totalidad el acervo Schengen, destacaba «la importancia del control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada».

Sin embargo, los atentados del 11S dieron un vuelco a la percepción que los políticos tenían de las fronteras, y en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken (14/15-12-01) se reconocía que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos». Continuaba el Consejo solicitando que se definieran «los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores» y que se estudiaran las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores».

Varias fueron las iniciativas (3) que se iniciaron tras Laeken, finalmente condensadas en el *Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE* (4), que ha servido de guía para los desarrollos posteriores en fronteras exteriores de la UE. Algunas de esas medidas complementaban las incluidas en el capítulo sobre medidas en la gestión de fronteras recogidas en el Plan para combatir la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos en la UE (5).

El Consejo Europeo de Sevilla (6) (21/22-06-02) dio paso a la creación de unos centros «ad-hoc» para los guardias de fronteras, repartidos por toda Europa y dedicados a análisis de riesgos (RAC), formación (ACT), fronteras aéreas (ABC), terrestres (CLB) y marítimas (ESBC y WSBC). Esos centros estaban coordinados por la Unidad Común (SCIFA+), también creada durante dicho Consejo. Todos ellos cesaron su actividad con la entrada en funcionamiento de FRONTEX.

(3) Comunicación de la Comisión sobre «una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE» COM (2002) 233 final, 7 mayo 2002 y «Estudio de viabilidad para la creación de una policía de fronteras Europea», presentado en la Conferencia ministerial de Roma el 30 de mayo 2002, entre otras.

(4) Documento 10019/02.

(5) Documento 6621/1/02.

(6) Conclusiones de Sevilla en www.europa.eu.in.

Los centros marítimos fueron creados a propuesta de Grecia y España en la reunión del SCIFA del 29 de octubre de 2003, y se situaron en el Pireo-Grecia, para el Este del Mar Mediterráneo (ESBC) y en Madrid para el Oeste (WSBC). Durante su escaso tiempo de vida coordinaron operaciones marítimas y realizaron algunos estudios sobre tecnologías a aplicar en la vigilancia marítima (7).

El Consejo de Salónica (8 (19/20-06-03) dio luz verde a la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (EE.MM) de la UE (9) que debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, pero que finalmente lo hizo el 3 de octubre del mismo año en Varsovia.

Al tiempo que se gestaba la creación de la Agencia, conocida como FRONTEX, la Comisión presentaba una evaluación (10) de los logros alcanzados tras pasar cinco años del Consejo Tampere, subrayando que se habían hecho grandes progresos en la mayoría de las áreas de la justicia y los asuntos de interior, pero que no se había avanzado lo deseado en otras áreas.

El resultado de esa evaluación llevó al Consejo a publicar el «Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE» (11), en el que, entre otras medidas, solicitaba de la Comisión una evaluación de Frontex para antes de finales de 2007, incluyendo una valoración de si debería ocuparse de otros aspectos de la gestión fronteriza, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

Otras medidas mencionadas en el Programa, como la creación de equipos de expertos nacionales, capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que lo requieran y la creación de un fondo comunitario para la gestión de las fronteras ya son

(7) El Director Ejecutivo de Frontex propuso al Consejo de Administración de la Agencia, a los pocos meses de su puesta en funcionamiento, que no deseaba disponer de centros especializados, incluidos los marítimos. Aún cuando era verdad que una, por entonces, pequeña agencia (en recursos y personal) no podía permitirse tener un centro situado a miles de kilómetros de su sede, también es cierto que debería haber aprovechado más las experiencias adquiridas por ellos.

(8) Conclusiones de Salónica. Documento 11638/03.

(9) Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 (DOUE L 349/1).

(10) COM (2004) 4002 final, de 2-06-04.

(11) 2005/C 53/01 (DOUE C 53/1, de 03-03-05).

una realidad, como veremos más adelante. Por su importancia debe citarse que el Programa dio directrices importantes sobre los sistemas de información relacionados con las fronteras (interoperabilidad de SIS II, VIS y EURODAC) (12), sobre la seguridad de visados y documentos de viaje (datos biométricos, etc.) y sobre la creación de un fondo de retorno. Los avances realizados desde la puesta en marcha del Programa y su nivel de aplicación pueden verse en la comunicación de la Comisión: Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir (13).

Los estándares de Schengen

Tras su entrada en vigor el 13 de octubre 2006, el Código de fronteras Schengen (14) sustituyó al llamado Manual Común (15), donde venían especificados los controles a desarrollar en las fronteras exteriores, sin embargo entre ambos hay una diferencia esencial: el Código es un Reglamento comunitario, por tanto legislación española de aplicación directa.

Consta de tres Títulos, el primero dedicado a disposiciones generales, y el segundo y tercero a las fronteras exteriores e interiores, respectivamente. Se complementa con diversos Anexos, donde se especifican desde los documentos justificativos para la comprobación de las condiciones de entrada hasta las señales a instalar en los pasos fronterizos.

En el Anexo VI pueden verse normas específicas a aplicar en los diferentes tipos de fronteras exteriores, y según los medios de transporte utilizados. En lo referente a fronteras marítimas se recogen tanto las modalidades generales de inspección como las específicas según el tipo de navegación de que se trate: embarcaciones de crucero, navegación de recreo, pesca de bajura y enlaces de transbordadores, así como unos párrafos a la navegación en aguas interiores con cruce de una frontera exterior.

Con el fin de garantizar una aplicación efectiva y armonizada de las normas comunes sobre controles fronterizos establecidos en el Código, la Comisión publicó una Recomendación (16) estableciendo un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)», a fin de que se utilice como referencia principal al realizar los controles fronterizos. Puesto que el Manual está dirigido al personal que ejecuta las tareas de inspec-

(12) Bases de datos de Schengen, visados y solicitudes de asilo, respectivamente.

(13) COM (2006) 331 final, de 28 junio 2006.

(14) Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo de 2006 (L 10511).

(15) DOUE C 313/97 de 16-12-02.

(16) C (2006) 5186 final, de 6-11-06.

ción y vigilancia, se recogen en él, de forma menos formal y mediante ejemplos, las disposiciones del Código.

El espacio Schengen se basa en la confianza mutua, sin embargo esa confianza se «verifica» a través de unas evaluaciones periódicas, previamente programadas, en las que expertos de todos aquellos países que lo desean forman equipos de evaluación para todos los aspectos recogidos en el Acuerdo, que son más que los estrictamente dedicados a los temas fronterizos (cooperación policial, etc.). Los resultados de tales evaluaciones son materia de discusión entre los EE.MM, dentro del grupo SCHEVAL, antes de su redacción definitiva. España tuvo la última evaluación en 2003 y la próxima esta prevista para el 2010.

Aunque resulte obvio, es necesario recordar que los puertos también son fronteras marítimas y que todas las administraciones con competencias en ellos (Autoridad portuaria, Aduanas, etc.) son evaluados, desde el punto de vista de control de fronteras, y uno de los aspectos más valorados es la colaboración entre las distintas administraciones y la forma de llevarla a cabo.

Últimamente este tipo de evaluaciones estaba sometido a discusión sobre su continuidad e incluso la conveniencia de que Frontex se encargara de ellas, sin embargo se ha llegado al acuerdo de mantenerlas, con algunos retoques en cuanto a su composición, y al mismo tiempo efectuar evaluaciones complementarias temáticas y/o regionales según los análisis de riesgos y previa discusión en el grupo SCHEVAL. La participación de la Agencia probablemente se limitará a efectuar los análisis de riesgos que se le soliciten. Es claro que los EE.MM no quieren dejar las evaluaciones en manos ajenas ya que en cualquier momento una mala evaluación puede traer consecuencias políticas no deseadas.

Gestión integrada de las fronteras exteriores

Todo el desarrollo comunitario tiene como fin llegar a una gestión integrada de las fronteras exteriores de la U.E, cuyos componentes específicos son, según el Consejo Europeo (17):

- a) Un corpus legislativo común, en particular el Código de fronteras Schengen, así como el Reglamento sobre el tráfico fronterizo local (18).

(17) Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06), JAI de 5-12-06.

(18) Reglamento 1931/2006/CE (L405).

- b) La cooperación operativa entre los Estados Miembros, incluida la cooperación coordinada por FRONTEX.
- c) La solidaridad entre los Estados Miembros y la Comunidad mediante la creación del Fondo de Fronteras Exteriores (19).

Este fondo ha sido dotado para el período 2007-2013 con 1.820M?. Su reparto se establece en base a múltiples indicadores, entre los que se encuentra la longitud de frontera y la cercanía a un tercer país, así como al riesgo relacionado con la inmigración. Para hacer uso de él los EEMM deben presentar programas plurianuales de inversiones en medios de control o vigilancia de fronteras. Por su situación geográfica y riesgo migratorio, España ha sido la primera beneficiaria del fondo en sus primeros años de existencia.

La gestión integrada es un concepto que contiene las dimensiones siguientes:

- Control fronterizo (controles y vigilancia) tal como se define en el Código de fronteras Schengen, incluida la evaluación de riesgos y la información existente sobre delitos.
- Detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en coordinación con todas las autoridades policiales competentes.
- Modelo de cuatro niveles para el control del acceso (medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control fronterizo y medidas de control dentro del espacio de libre movimiento, incluido el retorno).
- Cooperación entre las diversas agencias para la gestión de las fronteras (guardia de fronteras, aduanas, policía, seguridad nacional y otras autoridades pertinentes) y cooperación internacional.
- Coordinación y coherencia de las actividades de los Estados miembros y de las Instituciones y otros órganos de la Comunidad y de la Unión.

En esas mismas Conclusiones el Consejo instaba a Frontex y a los Estados a seguir desarrollando iniciativas comunes de control de fronteras a nivel regional y a participar, con medios y personal, en las operaciones conjuntas que se realizaran.

Dos años más tarde, la Comisión publicó tres Comunicaciones (20), relativas a Frontex, EUROSUR y sobre los pasos a seguir en la gestión

(19) Decisión del consejo 574/2007/CE.

(20) COM (2008) 67 final, sobre Frontex; COM (2008) 68 final, sobre EUROSUR; COM (2008)69 final, sobre los siguientes pasos a seguir en la gestión de las fronteras.

de las fronteras. En esta última se centraba en tres temas muy interesantes:

Facilitar el cruce de fronteras a los viajeros de buena fe (*bona fide*), con el posible uso de puertas electrónicas para ciudadanos europeos previamente dados de alta en el sistema, usando medios biométricos.

La creación de un sistema de entrada/salida para viajeros de terceros países, con lo que se lograría saber quien está dentro del territorio europeo y controlar los abusos de visados.

Establecer un sistema de autorización previa (ESTA) como el que ya existe en varios países, entre otros EEUU y Australia.

Sobre las tres comunicaciones se pronunció el Consejo en sus Conclusiones de 5 y 6 de junio 2008, apoyando sus iniciativas, aunque avisando que deberían cumplir con todos los requisitos de protección de datos. Como puede observarse Europa va camino de establecer un sistema parecido al norteamericano, a pesar que fue muy criticado cuando ellos anunciaron su puesta en marcha.

LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La inmigración ilegal por vía marítima (21)

Hasta el verano del 2005, el goteo constante de pateras en el Mediterráneo era para nuestros socios europeos «un problema de los países del sur». No eran conscientes que muchos de los que llegaban a las costas españolas o italianas iban de tránsito hacia sus países. Como en muchas otras ocasiones, se necesitó una tragedia, retransmitida casi en directo, para que tomaran conciencia de la situación y se estudiaran las primeras medidas a escala europea. Esa tragedia fue la muerte de varios inmigrantes durante los saltos masivos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla.

En diciembre de ese año, el Consejo Europeo adjunta a sus Conclusiones (22) un anexo titulado «*Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo*». Era la primera vez que se trataba el tema migratorio de África de una forma integral, no sólo se

(21) Para ver la problemática general del control de la inmigración ilegal: Cortes Márquez, Ramón. «El control de la inmigración ilegal en las fronteras exteriores». Documentos de Seguridad y defensa N° 6. CESEDEN.

(http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/6.pdf).

(22) Documento 15914/05.

hablaba de controlar las fronteras, sino también de cooperación y diálogo con los terceros países del área (23).

El Consejo encargaba a FRONTEX, además de la organización de operaciones conjuntas, dos estudios de viabilidad referentes a las fronteras marítimas:

- Intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE, es decir, en el Mar Mediterráneo, y sobre una red mediterránea de patrullas costeras en la que participen los Estados miembros de la UE y los países norteafricanos (MEDSEA).
- Establecer un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo (BORTEC).

El Consejo también solicitó la creación urgente de los equipos de reacción rápida en frontera compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer con rapidez asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de migrantes, que ya recogía el Programa de La Haya. Tanto estos equipos, como los estudios citados, se tratarán en el apartado de Frontex.

Los saltos de Ceuta y Melilla produjeron un mayor control de las Autoridades marroquíes al otro lado de las vallas y las corrientes migratorias buscaron otros lugares, esta vez Mauritania y Senegal, y así, cuando aún no se había cumplido el aniversario de la última crisis, los medios de comunicación se llenaban de noticias con cientos de inmigrantes que llegaban, no en *pateras*, sino en *cayucos*, los barcos de pesca artesanales.

Además de venir desde más lejos, o quizás por eso, los cayucos, de mayor calidad que las pateras, venían provistos de motores fuera borda y GPS. El número de inmigrantes en cada cayuco se superaba día a día, habiendo llegado a superar los 200 en uno de ellos. Paralelamente a las operaciones marítimas que se pusieron en marcha para tratar de rebajar el número de llegadas, la actividad política desplegada por España fue enorme.

En un intento de presentar un frente común ante los socios europeos, los 8 países con fronteras marítimas al Mediterráneo (Chipre, Grecia, Francia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España) enviaron una carta a la Presidencia finlandesa y al Presidente de la Comisión poniendo de manifiesto su deseo político de trabajar juntos en el desarrollo de nuevas iniciativas, además de continuar con las ya marcadas en el Consejo de diciembre 2005. A tal fin, en la reunión de Madrid del 29 de septiembre 2006, sus

(23) Para ver un resumen de todo lo desarrollado, COM (2006)735, Planteamiento global sobre la migración un año después.

Ministros de Exteriores e Interior reflexionaron sobre la forma de reforzar la cooperación operativa entre ellos y las relaciones con los países de origen y tránsito. Precisamente las relaciones con los países vecinos africanos ocuparon parte de la agenda.

España ya había propiciado el 10 y 11 de julio, junto a Marruecos y Francia, la Conferencia ministerial de Rabat sobre migración y desarrollo, a la que acudieron los Estados miembros y países del norte, este y centro África. De la conferencia surgió un Plan de Acción y el compromiso de celebrar una nueva conferencia en dos años. También se estaba a las puertas de celebrar la Conferencia Ministerial UE-África, en Trípoli (22 y 23 de noviembre), en la que participaría la Unión Africana, al contrario de lo que sucedió en la primera, siendo por tanto la primera vez que la UE y África se sentaban por primera vez para lograr un compromiso político de trabajar juntos en migración.

En definitiva se trataba de tratar el tema de la inmigración entre UE y África desde un punto integral y no sólo desde el punto de vista de control fronterizo. Esa era una reivindicación de los países africanos, pero también de la UE, puesto que el art. 13 del Acuerdo de Cotonou firmado entre la UE y los países ACP (África, Caribe, Pacífico) establece que los países firmantes del Acuerdo deben aceptar a sus nacionales retornados o repatriados por encontrarse ilegalmente en algún país de la UE.

Hasta la aplicación de ese artículo, que parece tan obvio, había suscitado discusiones en la Comisión entre las direcciones generales que llevan los temas de ayuda al desarrollo y la Dirección General JAI, por la distinta visión que tenían sus funcionarios sobre el mismo problema. Sin embargo la crisis migratoria ha conseguido acercar posturas y actualmente puede decirse que las direcciones generales de la Comisión están más coordinadas que en el pasado. Es lógico que si la UE presta ayuda a ciertos países exija al mismo tiempo que esos países tengan y cumplan ciertas responsabilidades, evitando que sean exportadores de crisis a la UE.

Durante la reunión se discutió un modelo para la gestión de las fronteras marítimas meridionales basado en las experiencias que España había tenido en los últimos meses. Los elementos del modelo eran:

- a) Patrullas y vigilancia marítima.
 - Patrullas conjuntas de medios europeos y de los países de salida, previo acuerdos bilaterales.
 - Necesidad de que FRONTEX firme acuerdos con esos países cuanto antes.

- Poner medios y personal a disposición de la Agencia, para poder responder con rapidez en caso de crisis migratorias.
- Estudiar el uso de medios militares para fines civiles.
- Necesidad de medios de vigilancia en profundidad y su interconexión con los medios costeros de los países, todo ello a resultados del estudio de viabilidad BORTEC.

b) Búsqueda, rescate y recepción.

- Necesidad de hacer evolucionar el derecho marítimo internacional regional para alcanzar el objetivo de colaboración entre países ribereños, tanto en la lucha contra la inmigración ilegal como en la cooperación SAR.
- Solidaridad europea para las actividades de recepción (sanitaria, social y asistencial) que podrían incluirse en los equipos de reacción rápida (RABITs).

c) Documentación e identificación.

- Solidaridad europea en materia de capacidades de identificación, que se incluirán en los RABITs.
- Colaboración de los terceros países en la identificación de sus nacionales.
- Solidaridad europea para evitar el desbordamiento de los sistemas sociales y asistenciales con el problema de los menores no acompañados, cada vez más numerosos.

d) Retorno y repatriación.

- Ejecución de las obligaciones internacionalmente reconocidas, incluyendo el art. 13 del Acuerdo de Cotonou, reforzando la asistencia a los países que acepten a sus inmigrantes.

Con este modelo los países mediterráneos pusieron sobre la mesa todos los puntos débiles a los que se enfrentaba la UE para un efectivo control de las fronteras marítimas, al tiempo que se aceptaba que la lucha contra la inmigración no puede serlo sólo desde el punto de vista policial sino que se necesitaba un tratamiento integral del fenómeno.

Unas semanas después, en el Consejo JAI del 5 y 6 de octubre se adoptaron las *Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de las fronteras externas marítimas meridionales* (24), que recogía, como no podía ser de otra forma, los elementos del modelo de Madrid y que reconocía explíci-

(24) 13559/06.

tamente la necesidad de dar una «adecuada respuesta europea» a la creciente crisis humanitaria provocada por el dramático incremento en la llegada de inmigrantes a las costas del mediterráneo y del Atlántico. La respuesta debería estar basada en los principios de una tangible solidaridad europea con un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados Miembros y entre éstos y los países de origen y tránsito.

Es de destacar que en el punto 7 de la introducción subraya (¡recordando que ya lo hizo en el 2002 y 2004!) (25) la necesidad de llevar a cabo una valoración sistemática de las relaciones con aquellos terceros países que no cooperan en la lucha contra la inmigración ilegal. Este punto se desarrolla posteriormente en el punto 8 de las Conclusiones ligándolo al art. 13 del Acuerdo de Cotonou y a la necesidad de firmar acuerdos de readmisión con aquellos países de origen y tránsito que aún no disponen de él.

La Comisión, por su parte, presentó en el Consejo JAI de diciembre 2006, una *Comunicación sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE* (26) en la que ponía de manifiesto el nivel sin precedentes que había alcanzado la presión de la migración ilegal en los dos últimos años, dando las siguientes cifras comparativas entre el 2005 y parte del 2006:

	2005	2006
Italia (Sicilia incluida Lampedusa)	22.939	14.567 Hasta agosto
España (Canarias)	11.781	17.058 Hasta julio
Malta	1.822	1502 Hasta agosto

A FRONTEX, como no podía ser menos, le dedicaba parte de la comunicación, incidiendo en puntos ya expuestos anteriormente y proponiendo otros nuevos. Así, a fin de que los análisis de riesgos de la Agencia fueran lo más acertado posible, proponía que tuviera acceso a la información recogida en el marco de la red de funcionarios de enlace de inmigración,

(25) Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21/22 junio 2002 (párrafos 35 y 36) y Conclusiones del Consejo de Noviembre 2004, respectivamente.

(26) COM (2006) 733 final, de 30-11-2006.

para lo cual habría que modificar su Reglamento (27). Continuaba diciendo que parecía imprescindible que esos funcionarios de enlace desplegados en terceros países pudieran realizar tareas directamente para las instituciones y organismos europeos, en especial para la Comisión y para Frontex, así como para otros Estados miembros distintos a los propios, pero era consciente del poco apoyo que dicha propuesta venía recibiendo de los EEMM, luego finalizaba diciendo que requería un mayor estudio.

Tras un memorando de acuerdo, ya firmado, la Agencia tiene acceso a *ICOnet* (28), la red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración. El objetivo de la red es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales.

También le reiteraba a la Agencia que debía activar el art. 7 de su Reglamento, esto es establecer un inventario centralizado del equipo técnico que los Estados pondrían a su disposición para hacer frente a situaciones que requieran una respuesta inmediata (CRATE), al tiempo que recordaba que al tratarse de una aportación voluntaria dependía de la buena voluntad de los Estados. La experiencia española demuestra que la voluntad es escasa, principalmente cuando se trata de enviar medios a aguas africanas.

En el aspecto técnico se animaba a la Agencia a colaborar con otras agencias europeas, citando textualmente: EUROPOL, Centro de Satélites de la UE (CSUE), Agencia Europea de Defensa (AED), Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), Agencia Espacial Europea (AEE) y el Centro Europeo para la prevención y el control de las Enfermedades (CEPCE). Esta llamada nos parece muy pertinente ya que se observa como en la UE se vienen creando agencias, cada una especializada en un tema concreto, pero sin una coordinación adecuada con otras que pudieran tratar el mismo tema, desde una óptica distinta.

Este era el modelo americano anterior al 11S. Tras los atentados fue evidente que las distintas agencias no compartían información entre ellas. La UE debería pensar en crear organismos de coordinación horizontal ya que los acuerdos que se establecen entre Agencias no son suficientes para una verdadera coordinación. Las Agencias tienden a creerse dueños de la información que manejan y son cicateras a la hora de darla, sobre todo en tiempo real, que es cuando se necesita.

(27) Reglamento (CE) 377/2004.

(28) DO L 83 de 1-04-05.

Los medios de comunicación ponen de manifiesto a menudo de que no existe una política migratoria europea y probablemente tengan razón, por eso, quizás para intentar solucionar el problema se ha aprobado recientemente el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (29). El Pacto es un buen comienzo para abordar el tema de la inmigración de una forma integral, algo que ya se había pedido en la reunión de Madrid citada anteriormente. El Pacto aborda cinco aspectos:

- Organización de la inmigración legal;
- Lucha contra la inmigración irregular;
- Mejora de la eficacia del control fronterizo;
- Constitución de una Europa del asilo;
- Favorecer la vinculación entre inmigración y cooperación al desarrollo.

Para finalizar este apartado diremos que los cruces ilegales de las fronteras marítimas de la UE durante 2007 fueron 55.297, siendo Italia, España y Grecia los que acapararon el 76% del total. A pesar de las cifras, esos cruces ilegales sólo el 31%, mientras que las terrestres soportan el 50% y las aéreas el 19% restante. En estas cifras no se contabilizan aquellos que entran legalmente con visado turístico y permanecen, ya ilegalmente, en territorio europeo.

Las previsiones apuntan a que la presión migratoria en el sur continuará, quizás con repuntes puntuales en una u otra parte, como ocurre actualmente en Lampedusa (Italia) y la frontera marítima de Grecia con Turquía.

El papel de FRONTEX en las fronteras marítimas

La Agencia es un elemento esencial en el diseño de una gestión integrada de las fronteras exteriores. Su rápido crecimiento, en personal y medios, no es comparable a ninguna de las agencias europeas. A tres años de su comienzo dispone de unas 200 personas y gestiona un presupuesto de más de 70 millones de euros, de los que más de 50 millones de euros son gastos operativos (30), la mayor parte de ellos dedicados a operaciones marítimas. Este crecimiento no se hubiera dado de no producirse la fuerte presión migratoria en las Islas Canarias.

La Agencia no sustituye a los servicios nacionales de control de fronteras, ni tiene agentes de fronteras, barcos ni aviones propios, luego su

(29) Adoptado en el Consejo Europeo de 15 octubre 2008.

(30) En 2005 el presupuesto fue de 6,28M?, en 2006 de 19,16M?, en 2007 de 34,98M? y en 2008 de 70,43M?.

labor es la de elaborar análisis de riesgos, coordinar y financiar medios de los EE.MM. en operaciones conjuntas, apoyar a los Estados en la formación de sus policías de fronteras y en vuelos conjuntos de retorno, asistirlos en situaciones de crisis y proporcionar asistencia técnica a la Comisión Europea y a los EE.MM.

Como ya se citó, el Consejo de diciembre 2005 encargó a Frontex un estudio de viabilidad para la creación de una red de patrullas en el Mediterráneo (MEDSEA) (31). A tal fin se creó en Varsovia un equipo de trabajo (core team) formado por 6 personas, 2 pertenecientes a la Agencia y los otros representantes de Francia, Grecia, Italia y España. Además se formó un grupo de apoyo (support group) con representantes de 14 países, entre ellos España, de la Comisión Europea y del Centro Conjunto de Investigación (Joint Research Centre). El equipo de trabajo se reunió por primera vez la segunda semana de marzo y el informe final fue entregado el 14 de julio 2006.

El trabajo consta de cuatro partes: sumario, situación actual, cooperación en el Mar Báltico y conclusiones. A petición de España y Portugal, el estudio se extendió a toda la costa meridional, es decir con inclusión del Atlántico, luego los países incluidos en el estudio fueron: Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España. La situación actual en estos países permanece clasificada, sin embargo, pueden leerse algunos párrafos que ponen de manifiesto lo complicado de la situación y lo poco estandarizado del sistema entre los distintos países: «el sistema actual esta basado en redes de medios que serán cada vez más utilizados por usuarios militares y civiles»...» son más de 50 autoridades pertenecientes a más de 30 ministerios» las que tienen alguna competencia en el mar. A tal fin ya apunta que la creación de un centro nacional de coordinación se considera esencial para poder hacer una coordinación desde Frontex.

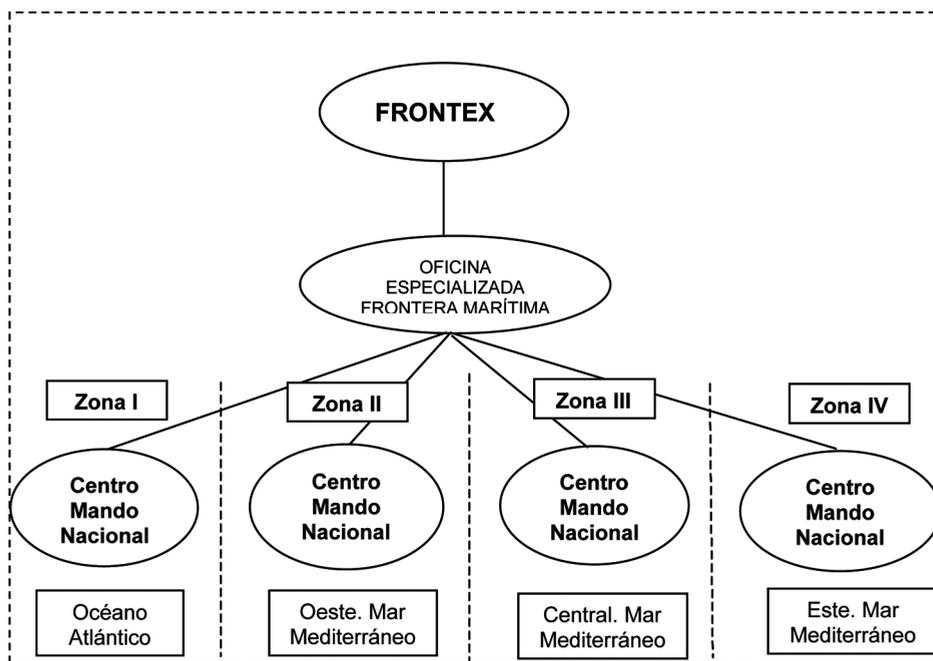
En las conclusiones se dice que del análisis de las experiencias y contribuciones realizadas durante el estudio se obtienen dos necesidades fundamentales. La primera es la coordinación operativa entre autoridades y la segunda la coordinación a nivel de la UE. Así el modelo que finalmente presenta el estudio se basa en el establecimiento de Centros de Coordinación nacionales de los que dependen, lo que el estudio llama «entidades operacionales», es decir, entidades a nivel nacional que incluyen unidades de las autoridades con responsabilidad operativa en el mar, aunque

(31) Los datos de este apartado están sacados del documento 12049/06, sobre MEDSEA, parcialmente desclasificado.

su nivel de implicación varía según su campo de responsabilidad. Esas entidades se encuentran desplegadas a nivel central, regional y local, y conservan sus propias tareas, estructuras organizativas, personal, equipo e inmuebles. Deberán coordinarse entre ellas tanto a nivel nacional como con otros Estados miembros.

Por su parte la Comisión opinaba (32) que la creación de una red de patrullas europeas (EPN) tendría un valor añadido real, permitiendo a los Estados miembros coordinar sus patrullas, poner en común sus activos «civiles y militares» e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real. También consideraba que la red debería ser creada por la Agencia y los Estados miembros de la región cuanto antes, y que «podría considerarse un posible precursor de un *servicio europeo global de guardacostas*», pero aclara que la viabilidad de tal servicio está siendo examinada en el contexto del Libro Verde hacia una política marítima de la UE, adoptado por la Comisión el 6 de junio 2006.

La Comisión proponía crear varios *centros regionales de mando* dotados con personal y equipo por los Estados miembros y coordinados por



(32) COM (2006)733 final, de 30-11-06.

Frontex, según el gráfico adjunto. Además, animaba a la Agencia a considerar, a más largo plazo, la creación de una rama especializada para las fronteras marítimas en la región, para gestionar estos centros de mando. Este modelo ya se propuso en un estudio de CIVIPOL del año 2003, que sin embargo no fue utilizado al elaborar el MEDSEA, quizás por la oposición frontal del Director Ejecutivo de la Agencia a crear las oficinas especializadas.

La EPN se puso en marcha en las zonas limítrofes de los países mediterráneos, a pesar de que reiteradamente se dijo que no aportaban valor añadido al sistema de vigilancia y que la prioridad debería ser la creación de los centros regionales y nacionales. En la actualidad las operaciones conjuntas se presentan como una ampliación de la EPN, quizás para darle coherencia al sistema.

El otro estudio encargado a la Agencia fue el de establecer un sistema de vigilancia que cubriera toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo (BORTEC). En realidad este estudio ya estaba superado antes de que se acabara, puesto que la Comisión pretendía ser mucho más ambiciosa, con lo que luego se llamaría EUROSUR, como se verá en el capítulo siguiente.

La creación de unos equipos de intervención rápida en fronteras (*RABIT-Rapid Border Interventions Teams*) ya se recogía en el Programa de La Haya y posteriormente en las conclusiones del Consejo de diciembre 2005, en donde se invitaba a la Comisión a presentar una propuesta (33), que finalmente vio la luz en un Reglamento (34) que consta de dos partes. La primera dedicada a la creación de los RABITs, definición de sus tareas y financiación, y la segunda modificando el Reglamento de la Agencia para dar cabida a estos equipos.

Los RABITs se crean con el fin de asistir a los EMs sujetos a presiones particulares, como en caso de llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intentan entrar clandestinamente en la UE. Será cada EM el que decidirá si desea o no participar activamente en los RABITs, destinando agentes para la constitución de estos equipos, que no se convertirán en miembros de la Agencia, sino que seguirán perteneciendo a sus respectivos cuerpos nacionales, y constituirán una reserva permanente de expertos a disposi-

(33) COM (2006)401, de 19-07-06.

(34) Reglamento 863/2007.

ción de la misma, que les podrá llamar para despliegue a corto plazo en otro EM, así como para ejercicios y cursos de formación regular organizados según un calendario anual, siendo aquella la que sufragará los gastos vinculados a la participación en los equipos, con excepción de los salarios normales (35).

Cualquier EM 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 a la Agencia que despliegue temporalmente en su territorio a uno o más equipos de intervención rápida. Antes de pronunciarse sobre la solicitud la Agencia evaluará la situación, pudiendo organizar a tal efecto una misión sobre el terreno. Esto significa que no todas las peticiones recibirán respuesta afirmativa y los equipos quedarán reservados para situaciones más críticas. Otras situaciones menos críticas, a juicio del director ejecutivo de la Agencia, podrían quedar solucionadas con el envío de expertos propios en calidad de consejeros o asistiendo al EM en las cuestiones de coordinación con otros EMs.

En cualquier caso, el director ejecutivo comunicará su decisión motivada por escrito en el plazo de cinco días laborables, tanto al EM como al Consejo de Administración. En caso positivo se establecerá un plan operativo que recogerá la duración, localización exacta del despliegue, misiones de los equipos, composición, tareas, así como su rango en la cadena de mando y los nombres y grados de sus dirigentes del cuerpo nacional de guardia de fronteras del EM solicitante. El despliegue tendrá lugar en el plazo de cinco días laborables a partir de la fecha de aprobación del plan operativo.

Los equipos serán acompañados durante el despliegue por un funcionario de la Agencia designado como enlace tanto frente al EM donde se encuentran desplegados como ante los miembros de los equipos. Además controlará la ejecución del plan operativo y evaluará el impacto del despliegue. El estado miembro de acogida informará al funcionario de enlace acerca de todas las decisiones tomadas por sus autoridades por lo que se refiere a los equipos de intervención.

Los poderes de los que dispondrían los agentes desplegados como RABITs fueron tema de debate intenso, acordándose finalmente que

(35) La Agencia sufraga los gastos de alojamiento, estancia, desplazamiento y, en su caso, gastos de vacunas y/o seguros especiales.

podrían ejercer las siguientes en lo que se refiere al *control de las personas* en las fronteras exteriores serían:

- Verificación de los documentos de viaje de las personas que crucen las fronteras, para establecer su validez y autenticidad, así como la identidad de la persona, utilizando, si fuera preciso dispositivos técnicos adecuados.
- Interrogatorio de esas personas para comprobar el objetivo y las condiciones de viaje y de garantizar que dispone de medios de subsistencia suficientes y de los documentos necesarios.
- Verificación de que esa persona no está en el SIS como no admisible.
- Estampación de los sellos en los documentos de viaje, de acuerdo al Código comunitario.
- Registro de los medios de transporte y de los objetos que se encuentren en posesión de esas personas, de acuerdo con la legislación del Estado de acogida.

En cuanto a *la vigilancia de fronteras*, las tareas serían las siguientes:

- Utilización de medios técnicos para la vigilancia de las fronteras exteriores.
- Participación en patrullas a pie o motorizadas en la zona limítrofe a la frontera exterior del EM de acogida.
- Prevención del paso ilegal de la frontera de acuerdo con la legislación comunitaria.

Los agentes participantes en operaciones conjuntas o miembros de los equipos de reacción rápida llevarán su uniforme propio con un brazalete azul con la insignia de la UE que les identifique claramente como participantes en dichas operaciones o equipos. Además se les proporcionará un documento identificador que certificará su derecho a ejercer las tareas mencionadas. Las armas sólo podrán portarlas con el consentimiento del Estado miembro de acogida y de acuerdo con su legislación nacional. El Reglamento también regula la responsabilidad penal y civil de los agentes invitados y de los miembros de los equipos de intervención rápida, siguiendo el modelo de los equipos conjuntos de investigación (36). Hasta la fecha ha habido dos ejercicios RABITs y ningún despliegue real.

Una faceta muy importante de la Agencia es la coordinación de las operaciones conjuntas. Anualmente se vienen desarrollando operaciones en las zonas de mayor presión migratoria, Italia, Grecia y España. Cada

(36) Decisión marco del Consejo, de 13 de junio 2002. DO L 162 de 20-6-02.

operación es liderada por el país donde se despliegan los medios y la participación del resto de los países es muy irregular (37). En las que tienen lugar en el Mediterráneo (Indalo, Nautilus, Hermes, Poseidón) y Mar Negro (EUXINE) es mayor el número de medios y países participantes que en la del Atlántico (HERA). De esta última, liderada por España y la más importante de todas ellas, se hablara más adelante.

Como se ha dicho anteriormente los EE.MM han puesto a disposición de la Agencia una serie de medios para ser usados en las operaciones, caso de que le sean solicitados. La lista de dichos medios, CRATE, no ha dado el resultado esperado debido a la falta de voluntad de los países. Por ello, el Consejo (38) instaba a la Agencia a estudiar la posibilidad de adquirir o contratar equipamiento. En esas mismas conclusiones se le instaba a estudiar la posibilidad de establecer oficinas especializadas, algo en lo que los EEMM no se ponen de acuerdo.

Eurosur

La Comisión, al mismo tiempo que se iniciaba el estudio BORTEC, ya decía (39) que debía crearse un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR), que en una primera etapa podría centrarse en las sinergias creadas al unir los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente. En una segunda etapa debería sustituir poco a poco a los sistemas nacionales de vigilancia en tierra y en las fronteras marítimas, proponiendo una solución rentable, que incluya por ejemplo una combinación de vigilancia por radar y satélite a nivel europeo, y teniendo en cuenta los avances conseguidos en el marco de la GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad) (40).

En otra comunicación de la Comisión, el libro verde «Hacia una futura política marítima de la Unión» (41), dirigido a «examinar las actividades económicas de los europeos relacionadas con los mares y océanos, o que repercuten en ellos, así como las políticas que las regulan, a fin de optimizar los medios para que los europeos extraigan beneficios mayores y más sostenibles de los océanos», se aportaban informaciones interesantes

(37) Durante 2008 el presupuesto de todas las operaciones marítimas ha sido de unos 28,6M?, de los que casi 10,5M? corresponden a HERA.

(38) Conclusiones del 5 y 6 de junio 2008.

(39) COM (2006)733 final, de 30-11-06.

(40) COM (2005) 565, «Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES): del concepto a la realidad».

(41) COM (2006) 275.

para el control de fronteras que, como se verá después, fueron incluidas en el texto definitivo sobre EUROSUR.

En su apartado 4.1, al hablar de los datos al servicio de actividades múltiples reconocía que persistían grandes problemas de armonización y fiabilidad de los datos, así como de insuficiencia y desequilibrio geográfico de los controles en las regiones marítimas de la UE. Para subsanar esas deficiencias proponía la creación de una Red europea de observación e información del mar que supondría un medio de asegurar a largo plazo la mejora de la observación sistemática (*in situ* y desde el espacio), la interoperabilidad y el aumento del acceso a los datos.

Esa red permitiría efectuar un análisis integrado comunitario de los distintos tipos de datos y metadatos de diversa procedencia. Su objetivo sería constituir una fuente de datos primarios para la prestación, entre otras cosas, de servicios de previsión y seguimiento a autoridades públicas, servicios marítimos e industrias afines e investigadores, aglutinando de ese modo iniciativas existentes aunque fragmentarias. La mejora y la divulgación de los datos marinos «aumentaría la eficacia de actividades como la vigilancia marítima».

Entre los destinatarios de los datos cita, además de los EE.MM., la Comisión, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) (42), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Autoridad de Supervisión del sistema global de navegación por satélite (GNSS) (43) y por qué no, Frontex.

Reconocía que era necesario mejorar la información en tiempo real sobre la actividad de los buques, puesto que esos datos no sólo son importantes para la navegación, sino que además pueden utilizarse para detectar actividades ilegales: contrabando, tráfico ilícito diversos, actividades terroristas y descargas ilegales de los buques.

Ambas comunicaciones de la Comisión, de distinta procedencia, han sido la base para la última relativa a EUROSUR (44), en la que se establecen las etapas para su desarrollo y se amplía su alcance geográfico a las fronteras terrestres del este europeo, además de las marítimas meridionales de la UE. Las tres fases de su desarrollo son:

- Fase I: Interconexión y racionalización de los sistemas y mecanismos existentes de vigilancia a nivel de los EE.MM.

(42) <http://www.eea.europa.eu>.

(43) Reglamento (CE) 1321/2004, de 12.7.2004, DO L 246 de 20.7.2004.

(44) COM (2008) 68 final.

- Fase II: Desarrollo y aplicación de instrumentos comunes y solicitudes de vigilancia de fronteras a nivel comunitario.
- Fase III: Creación de un entorno común de supervisión e intercambio de información sobre el ámbito marítimo comunitario

Estas fases requerirán un total de ocho pasos para su implementación:

1. Reorganización y puesta al día de las infraestructuras nacionales con la creación de un único centro de coordinación nacional (24/7) que coordine las actividades de todas las Autoridades que llevan a cabo tareas de control de fronteras (detección, identificación, seguimiento e interceptación) e intercambio de información con los centros de otros EE.MM. y Frontex.
2. Interconexión de las infraestructuras nacionales con la puesta en marcha de una red de comunicaciones para el intercambio de información durante las 24 horas entre los centros nacionales y coordinación y Frontex (centro de situación).
3. Apoyo financiero y logístico a países terceros seleccionados para poner en marcha infraestructuras de vigilancia de fronteras.
4. Investigación y desarrollo para mejorar (más área, resolución, detección e identificación) los instrumentos de vigilancia (satélites, UAVs, etc.).
5. Aplicación común de los instrumentos de vigilancia: los EE.MM. recibirán información desde satélites, UAVs, etc. Sobre sus fronteras y áreas pre-fronterizas de forma frecuente y fiable, con la ayuda de Frontex.
6. Visión común de la situación en zonas fronterizas: información estratégica obtenida de diversas fuentes, EE.MM. y países terceros con fines operativos y analíticos. Coordinación vía centro de situación de Frontex.
7. Red integrada de sistemas de información y vigilancia a efectos de control de fronteras y seguridad interna, cubriendo las Islas canarias Mar Mediterráneo y Mar negro.
8. Red integrada de sistemas de información y vigilancia para el ámbito marítimo comunitario en su conjunto, cubriendo todas las actividades marítimas, como la seguridad marítima (safety), protección del medio marino, control de la pesca y cumplimiento de otras leyes administrativas.

La Comunicación establece como fecha de finalización de EUROSUR el 2012/2013. A la vista de los desarrollos que se pretenden, la cantidad de administraciones implicadas y las investigaciones que deberán llevarse a cabo para dar solución a los problemas técnicos que se plantean, esa

fecha se nos antoja ficticia. Dado que el Consejo solicitó (45) a la Comisión que le informara para el primer semestre de 2009 sobre lo efectuado hasta esa fecha, el grupo de trabajo, formado por expertos de todos los EE.MM. interesados, se viene reuniendo de forma regular en Bruselas.

LA RESPUESTA ESPAÑOLA

Con la llegada masiva de cayucos a las Islas Canarias durante el 2006, todos los servicios del Estado se vieron desbordados. Ninguno de ellos estaba dimensionado ni tenía todos los medios necesarios para hacer frente a tal avalancha. La coordinación entre las distintas administraciones implicadas estaba en manos de la buena voluntad de los funcionarios en cada momento. Faltaban protocolos de colaboración y faltaban medios.

Es claro que la situación sorprendió incluso a los servicios de inteligencia, que como el resto de los servicios del Estado, no prestaban por aquel entonces demasiada atención a nuestros vecinos del sur, aparte de Marruecos. Para paliar esta dramática situación se redactaron planes especiales, se abrieron embajadas, se desplegaron agregados, se adquirieron medios, se reforzaron otros y se tomaron medidas de coordinación y colaboración entre las administraciones. Sin olvidar el esfuerzo político realizado en los foros europeos para tratar de implicar a nuestros socios en el problema.

Visto con la escasa perspectiva que nos da el tiempo, podemos decir que a nivel europeo, en el tema del control de fronteras para la lucha contra la inmigración, España ha llevado la iniciativa. Como la ha llevado, y la sigue llevando, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil con su participación en los distintos foros europeos e internacionales y muy particularmente en Frontex.

Dado que la competencia para la vigilancia de nuestras fronteras marítimas la tiene la Guardia Civil, nos referiremos en los siguientes apartados a las respuestas más novedosas que la Institución ha puesto en marcha para cumplir con su labor.

El SIVE y los centros de vigilancia marítima de costas y fronteras

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior ha cumplido cinco años desde su primera instalación en Algeciras. Suficientemente conocido tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, aparece en todos los estu-

(45) Conclusiones de 5 y 6 de junio 2008.

dios realizados en Europa sobre control de fronteras marítimas, incluido EUROSUR, y ha sido exportado por las empresas españolas a varios países. En pocas palabras se define como un sistema integrado de radares, cámaras de infrarrojos y cámaras de espectro visible capaces de detectar embarcaciones de pequeño calado, identificarlas y transmitir la información al centro de mando para que desde allí se den las órdenes oportunas a las unidades de interceptación.

Cada instalación del SIVE ha ido acompañada de una modernización de las unidades de interceptación, sin las cuales el sistema carecería de valor. En la actualidad se encuentra instalado en Algeciras, Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Huelva, Ceuta, Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria. En fase de instalación en Murcia, Alicante, Valencia, Ibiza, Tenerife, La Gomera y El Hierro. En fase de estudio y contratación en Castellón, Mallorca, Menorca y Pontevedra. En fase de estudio y proyecto en el Cantábrico y Cataluña.

El despliegue de Gran Canaria, operativo desde el pasado año, ha marcado un nuevo hito en su concepción operativa, ya que integra en el Centro de Mando y Control de la Comandancia las señales de los despliegues de Fuerteventura y Lanzarote, además del suyo propio. También se integrarán en el futuro las señales de los sistemas de localización de flotas (AVL) de los vehículos y las embarcaciones, las comunicaciones a través del SIRDEE, las señales AIS y se instalarán capas en los mapas con información sobre zonas de interés arqueológico subacuático, reservas de pesca, etc.

Este modelo de integración se repetirá en el futuro en todos los centros de vigilancia marítima de costas y fronteras (46) que la Guardia Civil está en proceso de constituir para dar respuesta al estudio MEDSEA. El Centro de Coordinación se ubicará en Madrid y los Centros Regionales del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico en Valencia, Algeciras, Las Palmas y A Coruña respectivamente.

Las funciones del Centro de Coordinación serán:

- a) Coordinar las actuaciones a nivel nacional en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.
- b) Ser el punto de contacto con los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.
- c) Efectuar análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras.

(46) ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre (BOE 215).

- d) Coordinar el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil cuando éstos actúen en la vigilancia marítima de costas y fronteras ante emergencias, operaciones conjuntas o situaciones que requieran una rápida toma de decisiones.

Los Centros Regionales tendrán la función de coordinación en el ámbito territorial del empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil en la vigilancia marítima de costas y fronteras. La Orden de creación autoriza a la Dirección General a promover la adopción de los instrumentos específicos de colaboración con otras Instituciones u Organismos para establecer relaciones de cooperación, intercambio de información o inserción de cuantas redes de comunicación sean necesarias.

Las operaciones en el Atlántico: el CCRC

El Consejo de Ministros en su reunión del 6 de octubre de 2006 acordó (47) la creación de la Autoridad de coordinación (48) de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y la constitución del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), como medio para «centralizar los esfuerzos de todas las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en relación con la inmigración en Canarias, y la estrecha coordinación de todos los organismos relacionados y medios disponibles, tanto en el ámbito marítimo, aéreo, como terrestre, que se empleen para afrontarla».

Como Autoridad de coordinación fue designado un General de División de la Guardia Civil. Dos meses más tarde se firmaba un Protocolo de Coordinación entre el CCRC y las Administraciones implicadas: Defensa (Tierra, Mar y Aire), Interior (CNP y GC), Fomento (Marina Mercante-SASE-MAR), AEAT (DAVA), Cruz Roja y Comunidad Autónoma de Canarias.

Además de la coordinación de las acciones contra la inmigración ilegal en aguas atlánticas de soberanía española, el CCRC dirige el despliegue español y europeo en aguas de Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde. Dicho despliegue comenzó en el 2005 en Mauritania y se ha ido extendiendo al resto de los países, con los que se han firmado los correspondientes MoUs. Desde el CCRC, donde se encuentran desplegados enlaces tanto africanos como europeos, se conoce en tiempo real la posición de todos los medios desplegados en el Atlántico.

(47) ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre. (BOE 243).

(48) El cargo lo ostenta un General de División de la Guardia Civil.

Desde agosto de 2006 existe, la mayor parte del año, una operación conjunta de Frontex (HERA) financiada con fondos de la Agencia. En dicha operación han participado y participan con medios todos los EE.MM que lo desean. Hasta la fecha han desplegado en la operación medios de Finlandia, Portugal, Francia, Luxemburgo e Italia, esta última con una presencia casi continua. Además, otros países europeos vienen participando con expertos para el interrogatorio de los inmigrantes, con el fin de obtener datos de rutas y procedimientos.

La operación conjunta HERA, continuadora del proyecto Atlantis iniciado por España en el 2005, ha sido novedosa por diversos factores. En primer lugar nunca se había efectuado una vigilancia tan adelantada en la lucha contra la inmigración ilegal. Una necesidad que viene dada por la enorme zona SAR que tiene España en el Atlántico (más de un millón de kilómetros cuadrados) que hace que los cayucos avistados en dicha zona queden bajo responsabilidad española en caso de naufragio. En segundo lugar, el Reglamento de la Agencia no había previsto operaciones «fuera» de las fronteras europeas y finalmente, nunca antes Guardia Civil había desplegado tantos medios marítimos a países extranjeros.

Este despliegue puso de manifiesto la necesidad de contar, dentro del Ministerio del Interior, de medios más apropiados que las patrulleras de 30 metros con las que contaba. A tal fin se ha dotado a Guardia Civil de dos barcos oceánicos y está en proyecto otro de nueva construcción de unos 75 metros de eslora. También se le ha dotado de un avión y en los próximos meses se recepcionará el segundo. Ambas incorporaciones suponen un verdadero hito para la Institución.

Año	2.006	2.007	2.008
Canarias	31.836	12.473	9.254
África	4.290	8.574	6.659

La efectividad del despliegue puede verse claramente en la siguiente tabla, donde aparecen las cifras de inmigración ilegal en Canarias en los últimos tres años (49). Los interceptados en aguas africanas son puestos a disposición de las autoridades del país con soberanía en dichas

(49) Datos procedentes del CCRC.

aguas, mientras que a los interceptados en Canarias se les aplica el procedimiento legal, es decir, intentar retornarlos en 40 días, algo que no es nada fácil.

Además de su labor cotidiana, el CCRC se ha convertido en la mejor plataforma europea para la realización de pruebas con nuevos elementos técnicos en la lucha contra la inmigración ilegal, desde satélites a aeronaves no tripuladas (UAVs), lo que le sitúa en un inmejorable punto de partida para los desarrollos que actualmente se estudian en Europa.

Los proyectos SEAHORSE

Desde la Jefatura Fiscal y de Fronteras se inició en 2006 un proyecto a tres años, financiado con fondos AENEAS, llamado SEAHORSE. El objetivo de dicho proyecto no era otro que iniciar una cooperación más intensa con los países africanos, por medio de intercambio de oficiales de enlaces, cursos de diverso tipo y una conferencia anual sobre inmigración a la que asisten países de europeos y africanos.

Ante el éxito del proyecto se presentó otro (SEAHORSE-Network) con el fin de poner en marcha una red de comunicaciones, vía satélite, para el intercambio de información entre puntos de contacto de España (Las Palmas), Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Dicha red entró en funcionamiento en noviembre pasado y será un elemento esencial en apoyo del despliegue, siendo además la red más moderna de sus características montada entre diversos países, con el valor añadido de coordinar a países europeos y africanos.

El tercer proyecto de la serie (SEAHORSE-Cooperation Centres) ha iniciado su andadura a primeros de este año y recoge elementos de sus dos predecesores. Se seguirán realizando cursos y conferencias, a la vez que se ampliará la red de comunicaciones a Marruecos, Gambia y Guinea Bissau. A su vez los puntos de contacto creados con el proyecto anterior se convertirán en centros de cooperación similares al CCRC.

Previo a estos proyectos y simultáneamente con ellos se han venido realizando otros, financiados con distintos fondos europeos. La extensión de este trabajo no permite enumerarlos, sin embargo debe mencionarse que nunca una fuerza de seguridad europea había realizado tantos proyectos simultáneos con el objetivo de luchar contra la inmigración ilegal. Los frutos de ese trabajo se han visto en la magnífica colaboración que se ha obtenido de los países ribereños en tan escaso plazo de tiempo.

CONCLUSIONES

Aún cuando el control de las fronteras exteriores corresponde a los EEMM, la inclusión del acervo Schengen en el Tratado de Ámsterdam y la creación de Frontex han posibilitado la creación de unos estándares europeos en el control de las fronteras exteriores. Dichos estándares no son sólo de procedimientos o medios técnicos en los puntos de entrada, sino que van más allá, luego la labor de los EEMM está bajo permanente escrutinio de sus socios.

La frontera marítima, difícil de vigilar y por ende vulnerable, está actualmente en el punto de mira de todos los desarrollos tecnológicos. La creación de EUROSUR intenta solucionar esa vulnerabilidad, pero además de los problemas técnicos a resolver tendrá que convencer a todas las administraciones implicadas, militares y civiles, que compartir información beneficiará a todos.

La inmigración ilegal por vía marítima, aún cuando numéricamente no es significativa en el cómputo total, tiene un costo elevado de vidas humanas y continuará presionando la frontera sur. Las medidas de control y vigilancia son sólo el último escalón en la lucha contra la inmigración, donde la colaboración con los países terceros es esencial. El Pacto Europeo sobre migración y asilo trata de abordar el problema de una forma integral.

España ha sabido hacer frente a la situación de crisis migratoria en el Atlántico y aunque no parece probable que tal situación se repita mientras el despliegue continúe en aguas africanas, sería necesario diseñar un modelo de coordinación entre todas las administraciones implicadas en temas marítimos y que fuera aplicable a todo el territorio nacional. La interconexión de centros parece la fórmula más adecuada y el CCRC podría servir de modelo de coordinación.