



TESIS DOCTORAL

**IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS PARA LA PAZ Y SEGURIDAD, CONTRIBUCIÓN DE
LA GUARDIA CIVIL**

VÍCTOR MANUEL GARCÍA SACRISTÁN

Licenciado en Derecho

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: Antonio Morales Villanueva

Tutora: Alicia Gil Gil

2015



TESIS DOCTORAL

**IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS PARA LA PAZ Y SEGURIDAD, CONTRIBUCIÓN DE
LA GUARDIA CIVIL**

VÍCTOR MANUEL GARCÍA SACRISTÁN

Licenciado en Derecho

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: Antonio Morales Villanueva

Tutora: Alicia Gil Gil

2015

*A mi esposa Teresa
y a mis tres hijas: Patricia, Mónica y María.
Gracias por acompañarme en mi vida.*

“Lo que sabemos es un gota de agua; lo que ignoramos es el océano” Sir Isaac Newton

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1.- RIESGOS, AMENAZAS Y LA GESTIÓN DE FRONTERAS	13
1.1.- Generalidades	13
1.2.- Riesgos y amenazas	17
1.3.- Las fronteras exteriores en España	26
1.4.- La inmigración en España	28
1.5.- La inmigración en Europa	39
1.6.- La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea	59
2.- VIGILANCIA TRADICIONAL. CREACION DEL CUERPO DE CARABINEROS Y GUARDIA CIVIL COMO RESGUARDO	71
2.1.- Generalidades	71
2.2.- Creación de Carabineros	73
2.3.- La Guardia Civil como resguardo fiscal y de fronteras	79
3.- LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA. FRONTEX Y EUROSUR	97
3.1.- Generalidades	97
3.2.- FRONTEX	101
3.3.- EUROSUR	153
4.- DE LA VIGILANCIA TRADICIONAL A LA VIGILANCIA ADELANTADA. LA GUARDIA CIVIL EN LA VIGILANCIA FRONTERAS EXTERIORES	167
4.1.- Generalidades	167
4.2.- Medidas organizativas	168
4.3.- Sistema Integral de Vigilancia Exterior	179
4.4.- Vallas en la frontera de Ceuta y de Melilla	187
4.5.- Colaboración con terceros Estados	188
4.6.- Estrategia de la Guardia Civil	193
4.7.- Proyectos tecnológicos	200
5.- CONTRIBUCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL A LA PAZ Y SEGURIDAD	205
5.1.- Generalidades	205
5.2.- Gestión de crisis	207
5.3.- Contribución de la Guardia Civil a EUROGENDFOR	210
5.4.- La Guardia Civil en la gestión integral de fronteras	211
5.5.- Misiones internacionales realizada sobre fronteras	226

5.6.- Oficiales de Enlace en los países de África Occidental_____	230
CONCLUSIÓN_____	233
BIBLIOGRAFÍA_____	239
LISTA DE ACRÓNIMOS_____	249

INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil¹ es un Instituto Armado de naturaleza militar² dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de sus funciones como Cuerpo de Seguridad del Estado, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden.

La Guardia Civil, además de ser un cuerpo policial con la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, también actúa en auxilio de los ciudadanos que se encuentran en peligro. El artículo 6 de la Cartilla del Guardia Civil³ establece, entre otras obligaciones de los Guardias Civiles, la de procurar

¹ El 28 de marzo de 1844, se produce un momento histórico para la Guardia Civil cuando, por Real Decreto, se crea un “cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería”, con “la denominación de Guardias Civiles” y con la misión de “...proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y las propiedades fuera y dentro de las poblaciones”. A los efectos de organizar esta nueva fuerza se comisiona al mariscal de campo D. Francisco Javier Girón y Ezpeleta, II Duque de Ahumada. En consonancia con ello, el 20 de abril de 1844, el Duque de Ahumada elabora un informe determinante, de cuya aceptación hacía depender su vinculación al proyecto, y en el que además de lo anterior, sugiere cambios organizativos y aboga por una mayor remuneración de los nuevos guardias puesto que ésta debería estar en consonancia con las responsabilidades que se les iban a asignar. El informe provocó la derogación inmediata del Decreto anterior, que ni siquiera entró en vigor, para dar lugar al definitivo Real Decreto de 13 de mayo de 1844, presentado por el Presidente del Gobierno y Ministro de la Guerra, D. Ramón María Narváez, auténtico decreto fundacional de la Guardia Civil. En su artículo 1º establece que “La Guardia Civil depende del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del Ministerio de la Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar u movimientos”

² Son muchas las referencias del ordenamiento jurídico a la naturaleza militar de la Guardia Civil, algunas de ellas son: Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional; Ley Orgánica 11/2007, de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil; Ley Orgánica 12/2007, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil; Ley 39/2007, de la Carrera Militar; Ley Orgánica 11/2011, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas; Ley 29/2014, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

³ Cartilla del Guardia Civil, aprobada por S.M. en Real Orden de 20 de diciembre de 1985.

“ser siempre un pronóstico feliz para el afligido, y que a su presentación el que se crea cercado de asesinos, se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que vea a su hijo arrastrado por la corriente de las aguas, lo crea salvado; y por último velar por la propiedad y seguridad de todos”. Por ello, adquirió el calificativo de “Benemérita”, tras otorgarle la Gran Cruz de la Orden Civil de Beneficencia en octubre de 1929⁴, *“por los innumerables actos y servicios abnegados, humanitarios y heroicos que los individuos pertenecientes al mismo (Guardia Civil) han realizado con motivo de incendios, inundaciones y salvamento de náufragos”*. Aunque mucho antes de este reconocimiento, los Guardia Civiles ya se habían ganado el respeto de los ciudadanos gracias a la protección de los caminos que ejercieron en el siglo XIX. 171 años después de la fundación del Cuerpo de la Guardia Civil, sus componentes siguen con esta labor benemérita, rescatando a miles de inmigrantes que, en condiciones precarias, intentan alcanzar las costas de España o las del sur de Europa.

La Guardia Civil asumió en 1940⁵ las funciones de vigilancia y represión del contrabando, que hasta entonces había venido ejerciendo el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras desde su fundación en 1829, posteriormente denominado Cuerpo de Carabineros del Reino. Durante este dilatado periodo, la denominada especialidad fiscal y la función de vigilancia de fronteras han pasado por diferentes vicisitudes en su organización, objetivos y niveles de eficacia alcanzados.

⁴ Ministerio de la Gobernación, Real Decreto nº 2088 de 4 de octubre de 1929. Gaceta de Madrid número 279, página 130.

⁵ Artículo 4 de la Ley de 15 de marzo de 1940.

La Constitución⁶, en su artículo 104.1 establece como misión de las Fuerzas y Cuerpo de seguridad la de *“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

La Ley Orgánica 2/1986⁷, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 12.1.B.b. establece como función específica de la Guardia Civil el ejercicio del resguardo⁸ fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. Con ello, el sistema español de seguridad pública directamente emanado del artículo 104 de la Constitución confirma la faceta fiscal de la Institución, confiriéndole, con carácter específico, esta función. Así mismo, el artículo 12.1.B.d. asigna a la Guardia Civil *“la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran”*.

Igualmente, esta Ley Orgánica⁹ otorga a la Guardia Civil la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la

⁶ Constitución española de 1978 (BOE número 311.1, de 29 de diciembre). Título IV- Gobierno y Administración; artículo 104. 1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁷ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de seguridad (BOE número 63, de 14 de marzo), artículo noveno b: “La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.

⁸ La acción de Vigilancia de los recintos aduaneros y sus aguas jurisdiccionales que, en la terminología del Diccionario de la Lengua Española, semánticamente adopta formulación plenamente expresiva de la función desempeñada al designarse como la acción de “resguardo”, actuación definida, precisamente, como “la vigilancia de un lugar para impedir el paso o la introducción del contrabando”.

⁹ Artículo once de la Ley Orgánica 2/1986.

seguridad ciudadana en el mar territorial¹⁰ mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

¹⁰ Mar territorial: zona marítima que sigue el trazado de la costa en una anchura que los Estados fijan por sí mismos en ausencia de una reglamentación universal por el Derecho Internacional, y sobre la cual el Estado costero ejerce su soberanía bajo reserva del respeto de la norma de libre paso inofensivo de naves extranjeras. Conforme la Convención de 1982, la anchura del mar territorial de un Estado no puede exceder de las 12 millas. La Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial (BOE núm. 7 de 8 de enero), incorpora los criterios de soberanía, anchura (12 millas náuticas), y delimitación que son iguales a los vigentes en el Derecho Internacional.

Zona contigua: franja marítima que se extiende más allá del mar territorial y sobre la cual el Estado costero ejerce atribuciones fragmentarias para su protección aduanera, fiscal, sanitaria y militar. Abarca desde las 12 millas del mar territorial hasta las 24 millas náuticas.

- Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.

Ese mismo año 1986, España ingresa¹¹ en la Comunidad Económica Europea, por lo que cuando en 1993 entra en vigor el tratado de Maastricht, y con ello se hace realidad el espacio único propio de la Unión Europea, la acción de las Unidades Fiscales se multiplica y entrelaza con las propias de vigilancia de costas y fronteras, en esa nueva dimensión territorial y de derechos y libertades. A este novedoso ámbito se esfuerzo coordinado nacional y europeo vendrá a unirse el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, creado por Real Decreto 246/1991.

Consecuencia de esta evolución, y con objeto de adecuar la organización de la Guardia Civil a las necesidades derivadas de aquella actuación integrada, el Real Decreto 1449/2000, de 25 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, configura por primera vez una única Jefatura, al mando de un Oficial General del Cuerpo, y que con la denominación de Jefatura Fiscal y Fronteras¹², asume dicha responsabilidad. Desde entonces, tal medida organizativa sigue vigente, como han venido recogiendo los sucesivos Reales Decretos, estando en vigor el 400/2012 de 17 de febrero y, posteriormente desarrollado por la Orden PRE/422/2013 de 15 de marzo,

¹¹ Mediante el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, España ingresó en la Comunidad Económica Europea (CEE), en la actualidad Unión Europea, firmada el 12 de junio de 1985 en el Salón de Columnas del Palacio Real de Madrid para entrar en vigor el 1 de enero de 1986

¹² Real Decreto 1449/2000. Artículo 4. Dirección General de la Guardia Civil. Apartado 6 d): "Jefatura Fiscal y de Frontera, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de activo, a la que corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial, y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

por la que se estructuran los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil¹³.

Otro elemento integrador para la gestión de la vigilancia fiscal y fronteriza, fue la implantación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), con el que se ha aumentado considerablemente las capacidades de vigilancia; pasando del sistema tradicional¹⁴ de vigilancia basado en patrullas y observación directa al uso de sistemas optrónicos y de radares. Con la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR y el desarrollo de proyectos tecnológicos, se incorporan nuevas herramientas para la vigilancia de las fronteras marítimas, como el uso de imágenes por satélite.

Otras importantes medidas han sido adoptadas para mejorar los resultados de la lucha contra la inmigración irregular, como fue la designación de un Oficial General del Cuerpo como autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias¹⁵ y el desarrollo de otras soluciones como la creación del Centro Regional de Coordinación de Canarias¹⁶. Además, las actividades

¹³ Artículo 11. Jefatura Fiscal y de Fronteras:

1. A la Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, le corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado; evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

¹⁴ La Guardia Civil, para cumplir la misión de vigilancia de costas y fronteras asignada en 1940 adoptó un sistema operativo consistente en dos despliegues: el primero formado por puestos fijos, colocados en la lengua del agua en las costas y muy próximos a la línea divisoria en las fronteras, y, el segundo, a retaguardia con puestos semicontínuos y columnas volantes o rondas.

¹⁵ Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por el que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros.

¹⁶ Acuerdo tercero del Consejo de Ministros publicado por Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre.

realizadas directamente en los Países de la vertiente atlántica del norte de África, con el establecimiento de la Red de Comunicaciones Seahorse Atlántico (SHA) o la firma de acuerdos que sustentan el actual despliegue de medios navales propios o el desarrollo de patrullas conjuntas con países del norte de África.

En materia de vigilancia y control de fronteras, desde que se creara en noviembre de 2004 la Agencia Europea para la coordinación operativa en las fronteras exteriores de los Estado miembros de la Unión Europea (FRONTEX), la Guardia Civil viene colaborando activamente en aspectos organizativos y operativos, destacando su participación en la red de patrullas europeas (European Patrol Network, EPN).

Otro importante desarrollo de las capacidades fue la creación de una estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones propias de la Guardia Civil en materia de vigilancia de costas y fronteras. Por ello, la Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, que además generan capacidades adicionales de coordinación con los diferentes servicios públicos presentes en el ámbito marítimo, y del seguimiento de las situaciones de crisis en dicho entorno.

En el contexto actual, la tarea fundamental de preservar la seguridad interior no puede desvincularse de la seguridad exterior en áreas como el terrorismo, el crimen organizado, las redes de inmigración ilegal, el narcotráfico, etc. Las zonas desestabilizadas tras un conflicto o en situación de crisis e inestabilidad son el terreno apropiado para amenazar para la seguridad, con el consiguiente riesgo de que se extiendan y

afecten a zonas próximas, por ello, la vigilancia y control de las fronteras en estas zonas adquiere una gran importancia.

La cada vez más activa presencia de España en los foros internacionales ha venido traduciéndose progresivamente, tanto en mayores cuotas de participación como de responsabilidad, siendo el área de la paz y la seguridad mundiales una de las más importantes. De hecho, los continuos acuerdos y compromisos contraídos por nuestro país en el seno de las Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea, etc., constituyen pruebas evidentes de ello. Nuevamente, la dual naturaleza de la Guardia Civil, militar y policial, ha contribuido muy positivamente a su designación para participar en la mayoría de cuantas misiones y operaciones multinacionales relacionadas con la estabilidad o mantenimiento de la paz, en sus múltiples facetas y lideradas principalmente por las Organizaciones Internacionales más importantes.

Parte del reconocimiento y éxito alcanzado por la Guardia Civil en el exterior, sin duda, se debe a la preparación profesional, a la capacidad de adaptación y a la gran variedad de funciones que de forma habitual desarrollan los miembros del Cuerpo en territorio nacional; sin embargo, no puede desvincularse de otras virtudes como la implicación en el servicio, la humanidad y el trato con la población.

Los años noventa supusieron para la Institución una verdadera eclosión en la participación en misiones de todo tipo en el ámbito internacional, que nos permitieron asomarnos a ese mundo, demostrar nuestras capacidades, cooperar con las organizaciones internacionales más representativas y, en suma, hacer conocer nuestro nombre y características.

Como el conjunto de las Fuerzas Armadas y la sociedad española en general, la Guardia Civil ha sufrido un profundo proceso de modernización acorde con el escenario mundial y el desarrollo de las nuevas capacidades tecnológicas.

Como resultado de este proceso, la Guardia Civil se sitúa en condiciones idóneas para afrontar muchos de los retos que requiere la gestión integral de las fronteras del espacio de libertad, seguridad y justicia, con las exigencias adicionales planteadas por el Programa de Estocolmo. Su contribución también se hace extensiva a otras áreas ¹⁷geográficas en crisis, participando en Operaciones de Apoyo a la Paz, de Gestión de Crisis o de Fortalecimiento Institucional. El carácter militar de la Guardia Civil permite integrar a su personal y medios en Misiones tanto civiles como militares.

Un hito importante para el desarrollo de las capacidades en misiones de paz y seguridad es la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENFOR) ya que podrá ponerse a disposición de la Unión Europea (UE) y también de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte y otras organizaciones internacionales o bien de una coalición específica. Dentro del conjunto de misiones y tareas, y de acuerdo con el mandato de cada una de las operaciones, EUROGENFOR debe ser capaz de cubrir todo el espectro de las misiones policiales, mediante sustitución o refuerzo,

¹⁷ Instrumento de ratificación del Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENFOR), hecho en Velsen (Países Bajos) el 18 de octubre de 2007. Publicado el 1 de junio de 2012, BOE número 131.

durante todas las fases de una operación de gestión de crisis. Una de las misiones policiales es la de la vigilancia, control y seguridad de fronteras, por ello, la contribución de la Guardia Civil adquiere una mayor importancia.

CAPÍTULO PRIMERO

RIESGOS, AMENAZAS Y LA GESTIÓN DE FRONTERAS

1.1.- Generalidades.

A través de los siglos, las civilizaciones, los imperios, las naciones y los Estados han delimitado las fronteras¹⁸ de sus territorios para el control de personas y mercancías, recaudar impuestos y defender sus tierras.

El concepto jurídico correspondiente al actual modelo histórico define la frontera como una “línea permanente que establece el límite de las competencias territoriales de los Estados”. Este concepto se compone de un hecho objetivo, trazado de la línea; de una finalidad primordial, establecer límites, y de un sujeto autor y destinatario tanto del hecho como de la finalidad, el Estado.

Frente al modelo histórico de fronteras existente en la Sociedad Internacional, la Unión Europea ha diseñado un modelo diferente aplicable a las fronteras de los Estados de la Unión Europea. Este “modelo europeo” tiene como punto de partida el no cuestionar ni afectar las fronteras-líneas establecidas entre los Estados miembros, con sus características de Derecho Internacional Público.

Al mismo tiempo, este modelo europeo se caracteriza jurídicamente, en primer lugar, por haber constituido el régimen de fronteras en una

¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española. Frontera: Confín de un Estado.

competencia compartida por los Estado miembros, y, en segundo lugar, por haber establecido un régimen común de categorías funcionales de fronteras: las fronteras interiores y las fronteras exteriores.

Según el acervo Schengen, debe entenderse por Frontera Interior *“las fronteras terrestres comunes a las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios”*.

Por su parte, Fronteras Exteriores serían *“las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores”*.

El nuevo espacio geopolítico implica una solidaridad y un sentido de responsabilidad sin precedentes en la historia de Europa. Los Estados miembros de la Unión situados en la periferia, como España, se hacen responsables de la seguridad de los Estados situados en el centro en lo que afecte a sus fronteras interiores. En esta situación cada Estado miembro es responsable ante sus socios comunitarios del extranjero que penetra en su territorio y se compromete en caso necesario a readmitirlo en el suyo. Lo mismo puede decir de las mercancías que procedentes de un tercer país penetran en la Unión Europea. El conjunto del dispositivo se basa en un vínculo de solidaridad y exige, a la vez, una mínima aproximación de las políticas migratorias y un derecho de fiscalización de cada país sobre las prácticas y métodos de control de los demás.

A la vista de lo anterior es fácil colegir la importancia que la vigilancia de las fronteras exteriores de España tiene para toda la Unión Europea. La situación geográfica de nuestro país le hace ser el más próximo al continente africano, y por lo tanto, el que sufre los primeros embates de penetración de inmigrantes y mercancías ilegales procedentes de este lugar; razones históricas y culturales convierten, también, a España en lugar de llegada de muchas personas procedentes de Sudamérica y América Central, gran parte de las que pretenden asentarse en Europa; los numerosos puertos y aeropuertos así como la gran extensión de nuestras costas, nos hacen especialmente vulnerables y nos obligan a prestar una seria atención para su vigilancia.

En relación con la vigilancia y el control de las fronteras en España, cabe indicar que estuvo íntimamente relacionada con el control fiscal y por ello la misión del primer cuerpo policial, con competencia nacional, denominado Carabineros de Costas y Fronteras¹⁹ tenía como principal cometido el control fiscal, constituyéndose en el resguardo y entre sus misiones estaba la de perseguir el contrabando²⁰.

Con la creación del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras se estableció una separación clara entre los funcionarios encargados de recaudar impuestos²¹ de los que tienen como función impedir el fraude, vigilando principalmente las fronteras evitando así el contrabando,

¹⁹ Por medio del Real Decreto de 9 de marzo de 1829 se crea el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras.

²⁰ La novísima recopilación de las leyes de España, 1831: “todo contrabando de tabaco, extracción de moneda, oro, plata en barras o pasta, caballos, machos y ganado, cualquier fraude que se cometa en los derechos de aduanas, rentas provinciales, temas que se administren de cuenta de mi Real Hacienda, debe comprender y conocer el nombre de contrabando; porque se falta a los bandos...”

²¹ Artículo 1º del Real Decreto de 9 de marzo de 1829 creando el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras. “El servicio activo del Resguardo en las costas y fronteras recibirá una organización enteramente militar, fuerte y especial, dependiente de una Inspección General; separada y distinta de la Dirección general de Rentas”.

persiguiendo a quienes eluden el pago de tasas o introducen objetos de ilícito o limitado comercio, como el tráfico de drogas.

En la España del siglo XIX la represión del contrabando no fue una tarea fácil principalmente, por la peligrosidad y organización de los grupos contrabandistas y por la necesidad de dispersar la fuerza a lo largo de las costas y fronteras; por ello, para la luchar contra este tipo de actividad delictiva se pensó en un Cuerpo de naturaleza militar “fuerte y especial”.

Actualmente la seguridad aparece como una de las grandes preocupaciones en nuestra sociedad. Una de las prioridades políticas en España y en Europa es hacer frente a los nuevos riesgos emergentes de naturaleza transnacional, como el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración irregular. Precisamente por este carácter transnacional, la vigilancia y el control de las fronteras²² adquiere cada vez más importancia.

En nuestro días los Estados realizan los controles fronterizos en los puntos de paso habilitados donde se garantiza el cumplimiento de los requisitos legales de entrada y salida; pero además, se realizan actividades de vigilancia en los espacios, ya sean terrestres o marítimos, situados entre los puntos de paso habilitados, con la misión de combatir la criminalidad transfronteriza que utiliza esas rutas para eludir los controles: el tráfico de drogas y mercancías ilícitas, el tráfico ilegal de armas y de especies protegidas, el terrorismo o la inmigración irregular entre otros.

²² Hay tres clases de fronteras, terrestres, marítimas y aéreas. En las fronteras terrestres y marítimas se encuentran los puntos de paso fronterizo, sobre las carreteras y las estaciones de ferrocarril más importantes y en los puertos marítimos. Las fronteras aéreas no están definidas físicamente, y el control de personas y mercancías se realiza en los aeropuertos internacionales.

Por ello, cuando nos referimos a la vigilancia y control de fronteras hacemos referencia a algo más que la mera inspección en los puntos de paso fronterizo; incluye otras actividades como la vigilancia fronteriza entre los puntos de paso, la búsqueda y salvamento de inmigrantes, la cooperación policial, el intercambio de información, operaciones de respuesta rápida, actividades de investigación, mecanismos de coordinación y cooperación, desarrollos tecnológicos para la vigilancia, análisis de riesgos, etc.

Como ya se ha indicado al inicio de este capítulo, la eliminación de las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea ha supuesto la traslación del control de las personas a las fronteras exteriores de la Unión Europea. Ello ha obligado a adoptar de una serie de medidas y actos normativos cuya finalidad es mejorar el control de las personas y mercancías en el cruce de las fronteras, y, por ello, la acción de la Unión Europea sobre la materia se dirige esencialmente hacia el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia de las personas y mercancías que cruzan las fronteras exteriores.

1.2.- Riesgos y amenazas

Junto a los riesgos y amenazas, conviven en el escenario internacional otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos. La pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático o la generación del uso nocivo de nuevas tecnologías son algunos de esos factores. Cambios en estos factores pueden exacerbar la presión migratoria y, en consecuencia,

agudizar las tensiones en las zonas de tránsito y de destino, incluso, la fragilidad de algunos Estados.

En este panorama se deben considerar igualmente otros elementos con la disfuncionalidad y vulnerabilidad de los “Estados Fallidos”, que tienen graves consecuencias para sus propias poblaciones y la estabilidad mundial.

Los conflictos armados siguen siendo una amenaza para la seguridad, aun cuando la interdependencia global ha influido en su morfología y disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. La mayoría de los conflictos de carácter violento son de naturaleza interna. Los conflictos armados pueden potenciar otros riesgos y amenazas para la seguridad de la comunidad internacional en la medida que facilitan el tráfico ilícito o la dispersión descontrolada de armamento.

Por ello es importante el control de las fronteras, las exteriores de la Unión Europea pero también las de los Estados afectados por el conflicto, por ello las misiones de apoyo a la paz, incluyen en su mandato actividades tendentes a fortalecer las instituciones encargadas de la vigilancia y control de sus fronteras.

Pasaremos a enumerar los principales riesgos que afectan directa e indirectamente a la vigilancia y control de fronteras.

El terrorismo nacional²³ y el internacional²⁴ amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar

²³ “Europa consideró durante mucho tiempo que ETA era un problema de España. Durante años- aún después de nuestra plena integración en la Unión- instituciones, políticos y prescriptores de opinión europeos seguían

nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses vitales y estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos.

Al igual que otros países de nuestro entorno, España es también objeto del terrorismo yihadista y, en especial, de organizaciones terroristas como Al Qaeda en el Magreb islámico que, basándose en el fanatismo, tratan de imponer por la fuerza su visión única y excluyente del Islam, aprovechando características de la sociedad global, como la facilidad de movimientos y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para reclutar miembros, obtener recursos, ejecutar atentados y multiplicar el impacto de sus acciones.

Para la lucha contra el terrorismo es necesario seguir trabajando en un enfoque integral, que suponga la participación de las diferentes Administraciones y la sociedad; pero también resulta imprescindible intensificar las actividades de vigilancia y de control en las fronteras.

El ciberespacio, un nuevo ámbito de relación que ha proporcionado el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicaciones, ha diluido las fronteras, permitiendo una globalización sin precedentes, que propicia nuevas oportunidades, pero conlleva serios riesgos y amenazas.

llamando a ETA "organización independentista vasca".....Cuando volaron las Torres Gemelas de Nueva York prendieron en el Parlamento Europeo las reivindicaciones españolas, pidiendo acción común". ROSA DIEZ,. *Resolución del Parlamento Europeo sobre terrorismo: la necesidad de promover una política común.*

²⁴ "Las características del terrorismo internacional, se puede hacer en base a seis elementos: la violencia y la fuerza; el objetivo político de cambiar el sistema; el recurso indiscriminado al terror y al miedo; amenaza permanente; buscar reacciones psicológicas y paralizantes en individuos y colectividades; y tener la mayor cobertura mediática posible". ANTONIO GORMARIZ PASTOR, *Una nueva era en la lucha contra el terrorismo.*

El Crimen organizado se caracteriza por su naturaleza transnacional, opacidad, flexibilidad, capacidad de adaptación y de recuperación, así como por su movilidad, por lo que la vigilancia y control de las fronteras adquiere cada vez más importancia.

Además, y con independencia de las repercusiones que tienen sobre la economía actividades como la piratería, el contrabando, el tráfico de drogas, armas y seres humanos, o los atentados que estas acciones delictiva producen contra los derechos humanos, se está constatando que cada vez son más estrechos los vínculos existentes entre los grupos u organizaciones criminales y terroristas. Por ello, el intercambio de información entre los responsables del control y vigilancia de fronteras, a nivel interno e internacional adquiere una importancia creciente así como la potenciación de las actividades de los centros operativos de coordinación y cooperación.

Sin embargo, hoy en día, la amenaza que está presente en todos los medios de comunicación y que involucra a los responsables de la vigilancia y control de las fronteras, es la que proporciona los flujos migratorios irregulares.

Aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen, los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad de los Estados. Un enfoque integrable de este fenómeno es esencial para abarcar todos los aspectos implicados en la inmigración irregular por vía marítima y el tráfico ilícito de inmigrantes.

El crecimiento de la población mundial durante la próxima década se concentrará en los países en desarrollo y, de forma particular, en África y Asia. Si persiste en estos países la pobreza, la desigualdad, los conflictos bélicos, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional y los regímenes autoritarios resulta previsible que los flujos migratorios irregulares desde estos países se mantengan o se incrementen, ya que la ausencia de expectativas vitales, la falta de seguridad personal y la falta de derechos son factores determinantes que impulsan los movimientos migratorios.

La Unión Europea sigue siendo un destino atractivo y un lugar de acogida para personas llegadas de la más diversa procedencia. El fenómeno de la inmigración internacional incluye la llegada, tanto a España como a Europa en su conjunto, de inmigrantes regulares e irregulares.

En el caso español, el nuevo escenario migratorio se caracteriza por un menor número de llegadas, lo que ciertamente reduce los riesgos en el control fronterizo, pero no excluye por completo focos de conflictividad potencial en el interior del país.

Este nuevo escenario exige, por tanto, esfuerzos en pedagogía y protección por parte de las Administraciones, así como una promoción activa del enfoque de la inmigración como suma positiva en el ámbito económico, social y cultural.

Al igual que sucede en el entorno europeo, España se enfrenta a múltiples desafíos del asentamiento de las corrientes migratorias irregulares:

- Incremento de las actividades de vigilancia y control de las fronteras.
- Un aumento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad en la que viven.
- Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- La aparición de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- Una mayor vulnerabilidad de los inmigrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas.

La mayor parte de las fronteras exteriores en España son marítimas, por ello una amenaza a considerar es la de la vulnerabilidad del espacio marítimo. Su importancia ha obligado a desarrollar la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional que parte del análisis del entorno, los intereses en el ámbito de la seguridad marítima y sus vulnerabilidades, formula objetivos compartidos y define líneas de acción llamadas a orientar el empleo de todos los medios disponibles al servicio de esos objetivos, tanto en el momento de la respuesta como en la anticipación y la prospectiva. Además, crea un marco institucional para estimular y facilitar la coordinación y cooperación de los diferentes organismos involucrados.

Las facilidades que ofrecen las vías de comunicación marítima, unido a los avances en el transporte marítimo, ha incrementado notablemente los intercambios comerciales. Gran parte del transporte energético se realiza a través de este medio y, en buena medida, la búsqueda de recursos energéticos, se centra actualmente en los fondos marinos.

Junto al aumento de actividades lícitas en el mar, también se han intensificado las actividades ilícitas o criminales que aprovechan las particularidades del medio para su desarrollo. Se han incrementado actuaciones relacionadas, como ya se ha indicado, con el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración irregular o la piratería ya que puedan aprovechar la libertad de movimientos que ofrece el mar para cometer sus actos criminales.

Por otra parte, España tiene derechos soberanos o ejerce jurisdicción sobre una extensa área marítima, en la que se asumen importantes responsabilidades relacionadas con la exploración y explotación sostenible de todo tipo de recursos, la preservación del medio marino y del litoral y la conservación del patrimonio arqueológico subacuático. Dentro de este espacio, la Guardia Civil tiene la competencia genérica, como Cuerpo de Seguridad del Estado en el mar territorial.

España debe garantizar la protección de la vida humana en el mar y la seguridad en la navegación en una superficie marina de un millón y medio de Km., área equivalente a tres veces el territorio nacional. La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima²⁵ (Sasemar), dependiente

²⁵ Desde su entrada en funcionamiento en 1993, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima se encarga de los servicios de rescate, búsqueda y salvamento marítimo; prevención y lucha contra la contaminación del medio marino y control de tráfico marítimo. Su misión está recogida en el artículo 268 del Texto Refundido de la Ley de

del Ministerio de Fomento, es el organismo responsable de dirigir las operaciones para la salvaguarda de la vida humana en la mar. Esta Sociedad ha firmado varios protocolos de coordinación y colaboración con la Guardia Civil para mejorar las operaciones relacionadas con el rescate, incluido el de inmigrantes irregulares, y el intercambio de información entre Centros de operaciones.

El informe estratégico de Europol SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment) proporciona información a los cuerpos de policía europeos sobre la situación del crimen organizado de la Unión Europea. En el informe correspondiente a 2013, Europol recomienda que la respuesta operacional contra el crimen organizado se deba centrar en las siguientes amenazas prioritarias:

- La inmigración irregular.
- El tráfico de seres humanos.
- La falsificación de mercancías con impacto para la salud pública.
- Fraude en el comercio intracomunitario.
- Tráfico de drogas sintéticas.
- Cibercrimen.
- Blanqueo de capitales.

Como se desprende del contenido de estas amenazas identificadas por Europol, para hacerlas frente se necesita intensificar y reorientar las actividades de vigilancia y control de las fronteras.

En relación con la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, aprobada por el Consejo Europeo en su reunión de 25 y 26 de marzo de 2010, ésta establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano.

Uno de los cinco objetivos de la estrategia europea es el de reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras. En relación con la circulación de personas, la UE trata la gestión de la migración y la lucha contra la delincuencia como objetivos gemelos dentro de la gestión integrada de las fronteras. Los instrumentos que mejoran la seguridad relativa a la circulación de mercancías son complementarios y están en constante desarrollo para hacer frente a la sofisticación creciente de las organizaciones delictivas. En esta línea, las acciones propuestas consisten en:

- Aprovechar todo el potencial de EUROSUR²⁶: para conseguir la total aplicación del sistema europeo de vigilancia de fronteras, y poder salvar la vida de los inmigrantes y evitar la delincuencia en las fronteras de la UE.
- Aumentar la contribución de FRONTEX en las fronteras exteriores: elaborando informes anuales sobre delitos transfronterizos específicos para sentar las bases de operaciones conjuntas.
- Desarrollar la gestión común de riesgos relacionados con la circulación de mercancías por las fronteras exteriores: deben

²⁶ EUROSUR (European Border Surveillance System): sistema europeo de vigilancia de fronteras.

mejorarse las capacidades europeas de selección y análisis de riesgos.

- Mejorar la cooperación entre las agencias en el ámbito nacional: deben desarrollarse análisis de riesgos comunes, mejorarse la coordinación de los controles fronterizos y desarrollarse mejores prácticas en materia de cooperación entre agencias²⁷.

1.3.- Las fronteras exteriores en España

De acuerdo con el concepto “frontera exterior”, son aquellos lugares a los que pueda llegar un nacional o mercancía de un tercer país sin haber penetrado previamente por un punto habilitado de la Unión Europea. Es este sentido España presenta cuatro fronteras terrestres: Ceuta, Melilla, Andorra y La Línea de la Concepción / Gibraltar.

Y las otras fronteras que de manera genérica corresponden a: Costas, Puertos y Aeropuertos.

La situación geográfica de Ceuta y de Melilla, en el norte de África la hacen especialmente vulnerables al narcotráfico, contrabando, blanqueo de capitales e inmigración.

Geográficamente Ceuta, con una superficie aproximada de 19 km², constituye una península unida por un estrecho istmo a su campo exterior. Sus fronteras al norte, sur y este son marítimas, con una longitud de 20 Km. y al oeste, de 8 Km., son terrestres. La ciudad se encuentra tan solo a

²⁷ Europol (recopilación e intercambio de información), Eurojust (coordinación autoridades judiciales) y FRONTEX (cooperación operativa en fronteras exteriores).

14 millas de Gibraltar siendo, por tanto, la población más próxima a Europa en las costas de África.

La ciudad de Melilla se encuentra a 128 millas en dirección este-sudeste de Ceuta, construida sobre un promontorio rocoso y unida también al continente por un pequeño istmo. Dista 97 millas de Almería y 114 de Málaga. Sus fronteras marítimas al norte y este son de 9 Km. y son terrestres al oeste y sur en otros 9 Km.

Andorra se sitúa entre España y Francia, ha sido tradicionalmente considerado como centro de contrabando hacia España que, conforme se elevaba el nivel de vida en España iba especializándose en el Tabaco, debido a los impuestos que gravan este producto. Por otro lado, Andorra está considerada como paraíso fiscal, hacia el que tradicionalmente se ha producido una notable fuga de capitales.

En la Línea de la Concepción se sitúa el punto habilitado con Gibraltar; el Peñón es conocido como paraíso fiscal y lugar de actividades de contrabando de tabaco y de hidrocarburos.

Destaca, por su longitud e importancia, la frontera marítima de España. Esta frontera tiene una longitud de 7.883 Km. sumando la correspondiente al litoral peninsular, balear y canario. La proximidad de la franja sur del litoral al continente africano es de tan sólo 14,7 Km. en Tarifa. Las características físicas son muy diversas, con gran número de puertos pesqueros y deportivos, innumerables playas y ensenadas que facilitan el acceso por tierra y por mar, y con incontables urbanizaciones situadas prácticamente en la misma lengua del mar. Todas estas características las hacen fáciles y accesibles en muchos lugares y con

amplias posibilidades de ser usadas por narcotraficantes y contrabandistas para realizar alijos. La proximidad a las costas africanas de las Islas Canarias las hace especialmente vulnerables a la inmigración irregular.

A lo largo de las costas españolas existen 46 puertos de interés general del Estado, y en relación con el transporte aéreo, España cuenta con 29 aeropuertos con conexiones internacionales. Esta vía constituye la principal ruta de entrada de inmigración irregular en la UE.

Las fronteras con Francia y Portugal han pasado a ser fronteras interiores. Por ello se firmaron con Francia²⁸ y con Portugal²⁹ acuerdos para la instalación de Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA), que estarán situados en la línea de frontera común a ambas partes o en sus proximidades con la finalidad de favorecer el adecuado desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera.

1.4.- La inmigración en España³⁰

Como se refleja en las estadísticas oficiales, desde el año 1999 al 2014, la llegada de inmigrantes irregulares a España, por medio de embarcaciones o a Ceuta y Melilla, ha ido variando. A modo de ejemplo, la entrada irregular a España (Península, Baleares y Canarias) por medio de embarcaciones en 2006 fue de 39.180 inmigrantes, sin embargo, la

²⁸ Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, en Blois el 7 de julio de 1998.

²⁹ Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera, en Évora el 19 de noviembre de 2005.

³⁰ Los datos sobre inmigración en España son los que figuran en las estadísticas anuales de inmigración publicadas anualmente por el Ministerio del Interior: "Balance (del 2001 al 2014), lucha contra la inmigración irregular".

cifra más baja del período analizado (1999-2014) fue el año 2013 con 3.237 inmigrantes.

En el año 2006 se registró la entrada más alta de inmigrantes por medio de embarcaciones, de los 39.180 totales, 32.678 entraron por Canarias y 7.502 por la Península y Baleares.

Con respecto al año 2006, durante el año 2007 la cifra total de inmigrantes que accedieron por medio de embarcaciones disminuyó un 57,9%.

Para hacer frente al incremento de inmigrantes irregulares, durante la VII legislatura (2004 - 2007) se tomaron una serie de medidas como:

- La creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.
- La extensión de agregados de Interior a los países de la fachada occidental de África: Mauritania, Senegal, Malí, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Cabo Verde.
- Y acuerdo con 10 países africanos: Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Malí, Cabo Verde, Ghana y Gambia.

Además, por parte de Europa, se implementaron medidas como la puesta en marcha de operaciones de FRONTEX en el Atlántico y el

Mediterráneo³¹, y España pasaba a ser la primera beneficiaria de fondos de la Unión Europea en materia de Inmigración³².

Durante el año 2007 se intensificó el control de fronteras y muestra de ellos son el aumento del despliegue del SIVE³³ y la entrada en servicio del API (sistema de Información avanzada de pasajeros) que desde su implantación el 19 de marzo de 2007 y hasta la finalización del mismo año, permitió detectar a 295 delincuentes que pretendían entrar en España.

Se reforzaron los controles fronterizos y los procedimientos de expulsión y devolución de inmigrantes irregulares, mejorando así la eficacia en el control de la inmigración irregular.

Una de las más importantes medidas fue, como se ha indicado, la del impulso de la cooperación operativa con la Unión Europea y con los Estados de origen y tránsito de los flujos de inmigración irregular.

Centrándonos en las estadísticas correspondientes al año 2014, en ese año llegaron a las costas españolas 4.552 inmigrantes irregulares frente a los 3.237 que lo hicieron en 2013, lo que supone un aumento del 40,6%, es decir, 1.315 más que en el mismo período del año anterior.

Persiste la presión migratoria hacia España, especialmente en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, a esta presión africana hacia

³¹ Operación HERA iniciada en 2006 y operación Indalo iniciada en 2007

³² 87 millones de euros entre 2007 y 2008.

³³ SIVE: Sistema Integral de Vigilancia Exterior.

Europa se suma ahora la ejercida por el flujo creciente de los ciudadanos de origen Sirio³⁴.

El modelo de gestión de la inmigración en España es el factor principal del mantenimiento de la tendencia general de las cifras globales de los flujos de inmigración irregular desde África, en este sentido destaca el trabajo realizado por la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía y la colaboración consolidada con los principales países de origen y tránsito de la inmigración irregular.

Sin embargo, de manera general, descontando las llegadas de nacionales sirios y un repunte durante el mes de agosto, el año 2014 muestra un comportamiento similar al registrado en 2013. Así, en 2011 se produjeron 5.443 llegadas de inmigrantes irregulares frente a las 3.804 de 2012, las 3.237 de 2013 y las 4.552 en 2014. En concreto en 2014, alcanzaron las costas españolas por medio de embarcaciones 4.552 inmigrantes irregulares frente a los 3.237 que lo hicieron en 2013, lo que supone un aumento del 40,6%, es decir, 1.315 más que en el mismo período del año anterior.

Sin embargo, el número de inmigrantes irregulares llegados a España por medio de embarcaciones es significativamente inferior a las producidas en el Mediterráneo central con más 170.000 personas, según datos de la Agencia Europea FRONTEX.

³⁴ En 2014 llegaron a España de manera irregular más de 3.300 ciudadanos procedentes de Siria (potenciales refugiados).

A pesar del aumento registrado en 2014, el modelo de gestión de la inmigración impulsado por el Ministerio del Interior es el principal factor del mantenimiento de la tendencia general de las cifras globales de los flujos de inmigración irregular desde África.

Los resultados obtenidos durante estos últimos años se basan en una labor conjunta de trabajo, eficiencia y compromiso en el que hay que destacar:

- La tarea diaria de la de la Guardia Civil y de la Policía Nacional.
- Las respuestas adaptadas del Ministerio del Interior ante los nuevos retos de las redes de la inmigración.
- La colaboración consolidada por España con los principales países de origen y tránsito de la inmigración irregular.

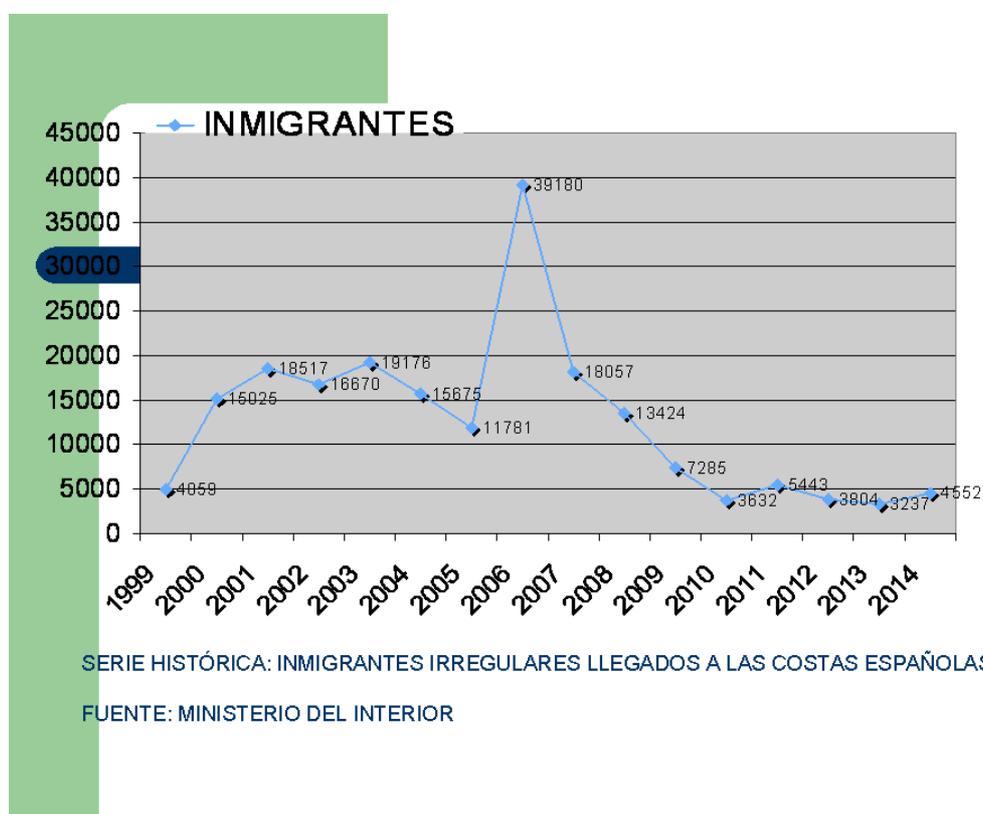
En 2014 alcanzaron la Península y Baleares un total de 4.256 inmigrantes irregulares frente a los 3.041 que lo hicieron en 2013. Son 1.215 más que en el mismo período del año anterior, lo que supone un aumento del 40%.

A pesar de los buenos resultados cosechados en la lucha contra la inmigración irregular en Canarias en los últimos años, 2014 se cerró con un incremento de 100 personas más, que representan un 51% más respecto a 2013 cuando llegaron 196 inmigrantes irregulares a las costas canarias.

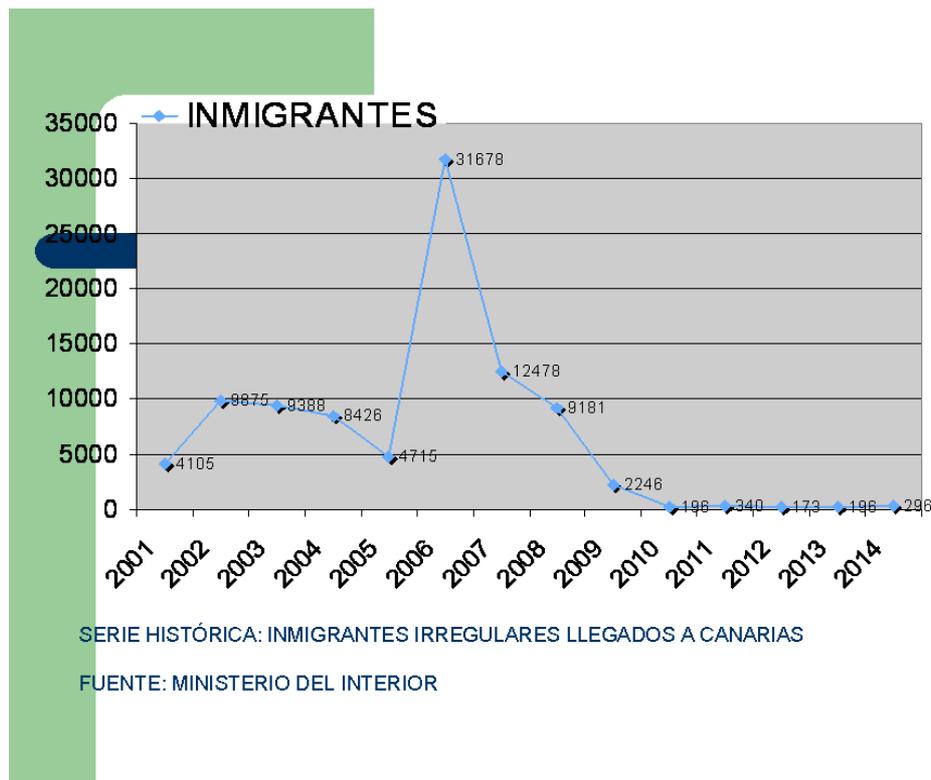
Este aumento no altera en modo alguno la tendencia decreciente que se viene manteniendo año tras año en la lucha contra la inmigración irregular en Canarias como queda patente en la serie histórica 2001-2014.

En este sentido, la tendencia decreciente es especialmente significativa en el período 2006-2014. Si en 2006 llegaron a Península y Baleares 7.502 inmigrantes irregulares, en 2014 lo hicieron 4.256, lo que supone un descenso del 43%. En el caso de Canarias, esta cifra se desploma pasando de los 31.678 inmigrantes irregulares llegados en 2006 a tan solo 296 en 2014, lo que supone una reducción del 99%.

El total de inmigrantes irregulares llegados a las costas españolas se refleja en el siguiente gráfico:



El total de inmigrantes irregulares llegados a las costas canarias se resume el gráfico:

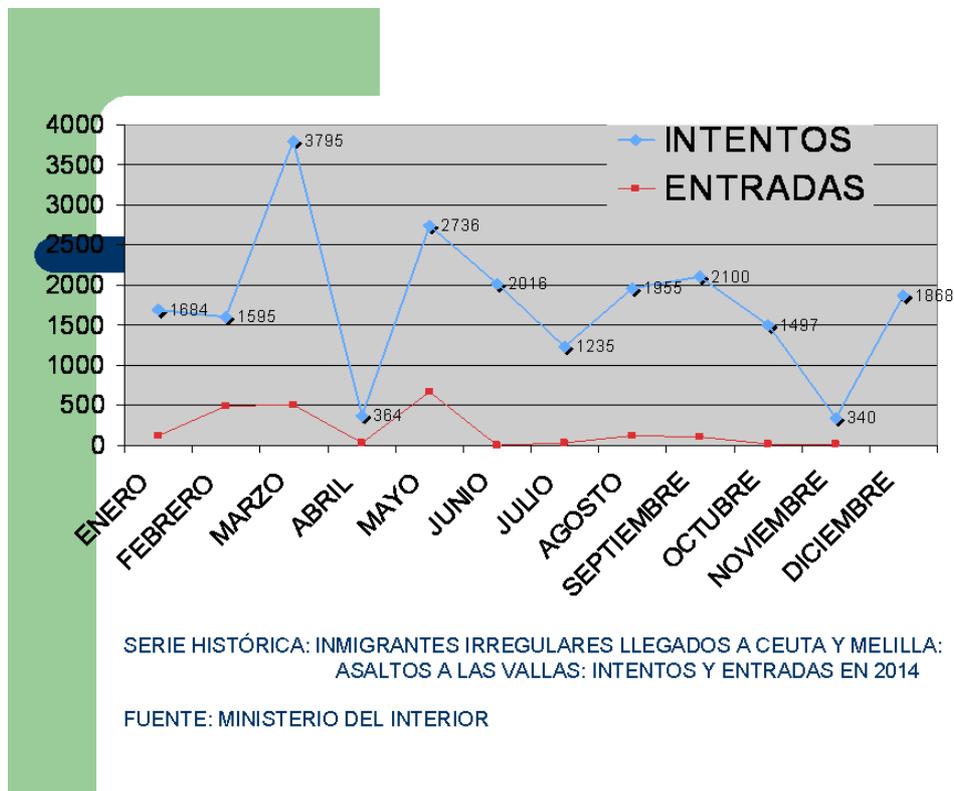


Ceuta y Melilla ha registrado en 2014 un aumento respecto a 2013 de entrada de inmigrantes irregulares que intentaron acceder a las dos ciudades autónomas a nado, ocultos en vehículos o medios de transporte o bien vulnerando el perímetro fronterizo. En 2014 llegaron a Ceuta y Melilla un total de 7.485 personas en situación irregular cuando en 2013 lo hicieron 4.235, lo que supone un incremento del 77%, son 3.250 más que 2013. Hay que señalar que de los 4.235 inmigrantes irregulares llegados en 2013 a Ceuta y Melilla, 273 eran procedentes de Siria. Esta cifra se dispara todavía más en 2014 cuando llegaron 7.485 inmigrantes en situación irregular de los que 3.305 eran inmigrantes procedentes de Siria, potenciales refugiados.

La llegada de más de 3.300 personas procedentes de Siria a Ceuta y Melilla en 2014, ha sido una novedad que ha incrementado los flujos migratorios en Ceuta y, especialmente, en Melilla.

A pesar de este aumento, si comparamos los datos de 2005 -año en el que entraron 5.566 inmigrantes irregulares en Ceuta y Melilla- con los registrados en 2014, este incremento se reduce hasta el 34%, con un total de 1.919 inmigrantes irregulares más.

En 2014, se registraron cerca de 19.000 intentos de asalto al vallado (un 350% más que 2013). Gracias a las medidas disuasorias y a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Autoridades de Marruecos, el 90% de los asaltantes no accedieron a Ceuta y Melilla.



El Ministerio del Interior realizó en 2014 un total de 20.993 repatriaciones de inmigrantes irregulares mientras que en 2013 se llevaron a cabo 23.889, lo que supone una disminución del 12%. La llegada de manera irregular en 2014 de más de 3.300 ciudadanos procedentes de Siria (potenciales refugiados), explica la disminución del número de repatriaciones respecto a 2013.

Las denegaciones de entrada, personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados, en 2014 se han reducido un 7,9%. Así, de las 8.704 denegaciones de entrada efectuadas en 2013, se ha pasado a 8.109 en 2014. Son 595 denegaciones de entrada menos.

Las readmisiones, personas que han cruzado la frontera entre España y Francia, y España y Portugal; han registrado un descenso del 11%. De esta manera, si en 2013 se realizaron 1.199 readmisiones, en 2014 se han llevado a cabo 1.067. Son 132 menos que en 2013.

Las devoluciones, personas que en 2014 trataron de entrar en España por puestos no habilitados como fronteras, descendieron un 17,6%. En 2013 se registraron 5.002 casos mientras que en 2014 fueron 4.121, lo que supone una diferencia de 881 personas menos.

Durante 2014 se produjeron 7.696 expulsiones mientras que en 2013 se registraron 8.984, lo que supone un descenso del 14,3% (1.288 casos menos respecto a 2013).

El Ministerio del Interior creó en 2009 la Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros del Cuerpo Nacional de Policía (BEDEX), cuya misión es la repatriación de delincuentes extranjeros con numerosos antecedentes penales y/o judiciales, vinculados con terrorismo, bandas organizadas, violencia de género o cualquier otro hecho delictivo de especial gravedad y que suponen una amenaza para la seguridad pública. Estas expulsiones son ordenadas judicialmente y conllevan la prohibición de entrada en España y en los países miembros del espacio Schengen.

Del total de expulsiones llevadas a cabo en 2014 (7.696), 6.557 fueron cualificadas (el 85%) y 1.139 no cualificadas (el 15%). Aunque las cifras son inferiores a las registradas en 2013, año en el que se produjeron 7.582 expulsiones cualificadas y 1.402 no cualificadas (de un total de 8.984 expulsiones), las expulsiones cualificadas en 2014 representan el 85% y aumentan un punto respecto a 2013 mientras que las expulsiones no cualificadas descienden a un 15%.

Con estas cifras, se consolida la política del Ministerio del Interior que prioriza las expulsiones cualificadas (personas vinculadas a actividades delictivas) y no la de los extranjeros en mera situación irregular en España.

Durante el año 2014 se realizaron los siguientes proyectos:

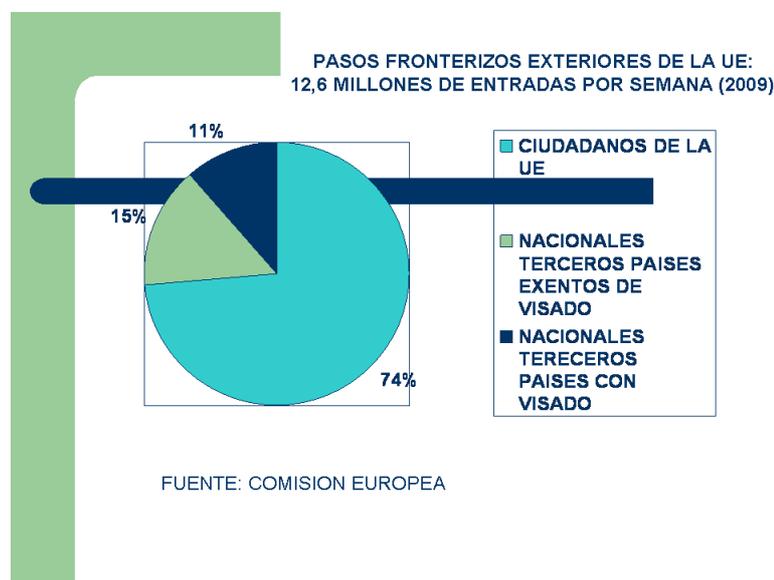
- Creación de Oficinas de Protección Internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla: En estas oficinas, y siempre con asistencia de abogado e intérprete, las personas que puedan necesitar protección internacional pueden formalizar su solicitud ante las autoridades al cargo del puesto fronterizo.
- Apoyo al programa de retorno voluntario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Marruecos: Durante 2014 el Ministerio del Interior ha alcanzado un total de 600.000 euros de contribución al programa internacional liderado por la OIM destinado a ayudar a los inmigrantes subsaharianos que se encuentran irregularmente en Marruecos y pretenden regresar a su país de origen para integrarse social y laboralmente.

- Mejora de las infraestructuras en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla: Medidas de seguridad pasivas en los puestos fronterizos, y refuerzo de las dotaciones policiales encargadas de la protección de las fronteras en Ceuta y Melilla, gracias a una ayuda financiera extraordinaria de 10 millones de euros obtenida de la Comisión Europea.
- Fronteras inteligentes (Smart-Borders): mayor despliegue de los Sistemas ABC y API de control de pasajeros en puestos fronterizos establecidos en puertos y aeropuertos.
- Incremento de las capacidades de los medios marítimos de vigilancia: Dotados de sensores optrónicos, radar y sistemas de comunicación vía satélite, les permite el acceso desde alta mar a los servicios de vigilancia marítima, Centros de Control de Vigilancia Marítima y autoridades que intervienen en el control de la frontera exterior.
- EUROSUR: que incluye,
 - Interconexión e interoperatividad en tiempo real del Sistema Integrado de vigilancia Exterior (SIVE) español y del Sistema Integrado de Vigilancia, Comando y Control (SIVICC) portugués.
 - Desarrollos para la mejora de las capacidades del SIVE.
- PERSEUS: Sistema europeo de vigilancia marítima que tiene como objeto la protección de los mares europeos y sus fronteras mediante la integración bajo una única base tecnológica de los sistemas nacionales y europeos existentes.
- CLOSEYE: Tiene como objeto incorporar a los sistemas de vigilancia fronteriza actuales nuevas herramientas como satélites, aerostatos y aviones no tripulados, entre otros dispositivos, para

mejorar la seguridad en las fronteras exteriores marítimas de la Unión Europea.

1.5.- La inmigración en Europa³⁵

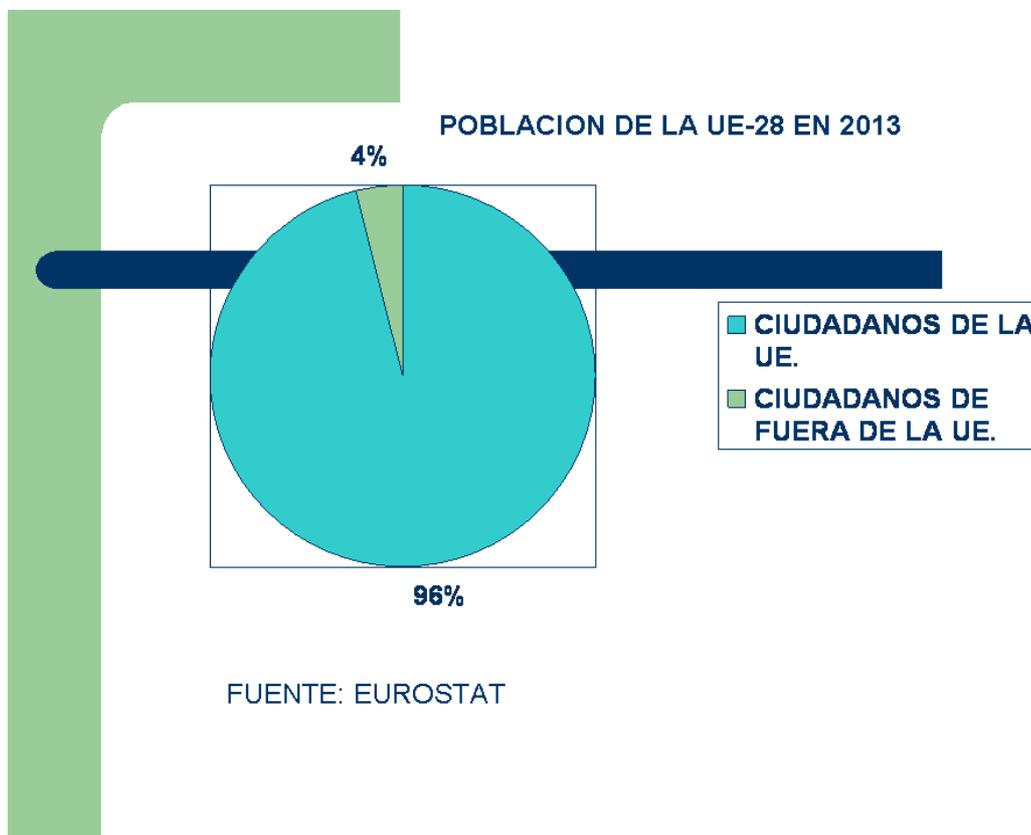
La inmigración³⁶ es un fenómeno con larga tradición en Europa. Para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos generados por este tipo de movilidad internacional, la Unión Europea está desarrollando un enfoque común en materia de inmigración. Así mismo, la Unión Europea ha desarrollado un sistema europeo común de asilo para proteger a los que buscan refugio en Europa por persecución o riesgo de daños graves en su país de origen. El Trabajo en estos ámbitos políticos requiere estrechar la cooperación y el diálogo con los países no miembros de la Unión Europea.



³⁵ FRONTEX. Annual Risk Análisis 2014

³⁶ El Portal de Inmigración de la UE ofrece información práctica a potenciales inmigrantes en camino hacia la UE, así como a los que ya viven en Europa. La Red Europea de Migración proporciona información fiable y actualizada sobre migración y asilo a los responsables de políticos y al público en general.

La emigración hacia Europa, en cualquiera de sus modalidades, es una realidad y seguirá siéndolo en el futuro. Las razones por las que las personas deciden trasladarse a la Unión Europea son de muy diversa índole. Algunas vienen para estudiar o investigar, otras para trabajar y otras para reunirse con sus familiares que ya viven en la Unión Europea. Al mismo tiempo, un número cada vez mayor de crisis mundiales, tanto naturales como provocadas por el hombre, han impulsado a muchas personas a abandonar su país de origen. De los aproximadamente 507 millones de personas que viven en la Unión Europea, entorno a 20 millones son ciudadanos de países no miembros de la Unión Europea.



El flujo de pasajeros es un indicador del volumen de controles que se realizan en los puntos fronterizos de Europa. Según datos de Eurostat el flujo de pasajeros en las fronteras aéreas fue de 460 millones

intracomunitarios frente a 125 millones extracomunitarios considerando los aeropuertos más importantes durante el año 2012³⁷.

Las fronteras terrestres europeas, entre 2009 y 2013, han registrado un aumento del flujo de pasajeros superior al de las fronteras aéreas, después de la supresión de visado por los países del los Balcanes occidentales.

La inmigración irregular a lo largo de las fronteras exteriores de la UE creció entre 2012 y 2013, de aproximadamente 72.500 a 107.000, lo que supone un incremento del 48%. Aunque el aumento es significativo, los niveles de inmigración irregular en 2013 son comparables a los del 2009 y 2010 (104.600 y 104.000 respectivamente) y es menor a los datos registrados en 2011 con ocasión de la “primavera árabe”. El año 2013 estuvo caracterizado por tres fenómenos: un incremento de inmigrantes irregulares de sirios, solicitantes de asilo, en el Mediterráneo Central y Oriental; inmigrantes con origen el norte de África (Libia y Egipto) poniendo en peligro sus vidas durante la travesía del Mediterráneo y un aumento de las detecciones en Hungría en su frontera terrestre con Serbia.

Durante el año 2014 los datos sobre inmigración irregular en Europa, con más de 280.000, supusieron un nuevo récord sin precedentes. Este número se ha visto incrementado por la guerra en Siria, que ha provocado la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Por ello, muchos de los inmigrantes son sirios los cuales, con posterioridad, solicitan asilo en la Unión Europea.

³⁷ Inglaterra y Alemania fueron los dos Estados miembros con mayor número de llegadas extracomunitarias con más de 20 millones cada uno.

El elevado número de inmigrantes detectados en las fronteras exteriores ha ocasionado importantes implicaciones, no sólo para las autoridades responsables de la vigilancia y el control de las fronteras, sino también, para la seguridad interior de la Unión Europea:

- La mayor parte de las detecciones de inmigrantes lo fueron como consecuencia de operaciones de búsqueda y de rescate en el área del Mediterráneo Central, y de esta forma se salvaron la vida a miles de personas. Las redes de inmigración ilegal (facilitadores) utilizan cada vez más embarcaciones inseguras, poniendo en grave peligro la vida de los inmigrantes.
- Aumenta la demanda de inmigrantes que quieren cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa, por ello, las redes de inmigración ilegal desarrollan nuevos “modus operandi”. Desde septiembre de 2014 se están empleando grandes barcos, cargados de inmigrantes, que, partiendo de las costas de Turquía llegan a las de Italia.
- El número tan elevado de inmigrantes que llegan a las costas europeas dificulta las actividades de asistencia y cuidado por un lado y por otro, dificulta las actividades de obtención de la información necesaria, como su nacionalidad, para iniciar los trámites legales para su expulsión. Esta circunstancia obliga a que después del rescate de inmigrantes, estos continúen su movimiento hacia otros Estado Miembros afectando así a la seguridad interior de la Unión Europea.

El perfil de los inmigrantes irregulares en 2014 no ha cambiado con relación al del año 2013, siendo la mayoría hombres adultos. Sin embargo la proporción de mujeres (11%) y de niños (15%) refleja que muchos

inmigrantes se desplazan a Europa con la intención de solicitar asilo, ya que intentan escapar de la violencia o la guerra en sus países de origen.

La mayor parte fueron detectados en el área del Mediterráneo Central, ascendiendo el número total a más de 170.000. En la ruta del Mediterráneo Oriental las detecciones totales fueron de 50.800. A finales del 2014 se incrementó el número de inmigrantes en la frontera terrestre de Hungría con Serbia, convirtiendo la ruta de los Balcanes en la tercera en importancia con 43.357 inmigrantes detectados.

En 2014 se detectaron 9400 casos de uso de documentos falsos para entrar en el espacio Schengen desde terceros países, lo que representa una ligera disminución comparándolo con los correspondientes al año anterior. Sin embargo, los casos registrados dentro del área Schengen, tuvieron un importante crecimiento, de 7.867 en 2013 a 9.968 en 2014 (+27%). Por primera vez hubo más casos de uso de documentos falsos en los movimientos internos que en los controles fronterizos de los pasajeros con origen en terceros países. Esta circunstancia es debida, en parte, por el aumento movimientos secundarios de inmigrantes irregulares dentro de la Unión Europea.

Las redes de inmigración ilegal (facilitadores) suponen una importante amenaza para las fronteras exteriores de la Unión Europa. La detención de facilitadores amentó de 7.252 en 2013 a 10.234 en 2014. Este incremento se debió al aumento de las cifras aportadas por España, Italia y Bulgaria.

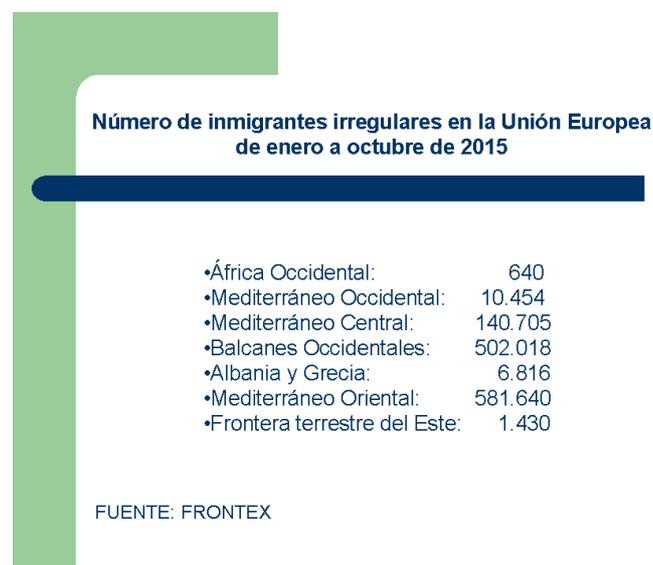
Se registraron más de 114.000 rechazos en las fronteras exteriores, una disminución del 11 % en relación con el año 2013, debido a que en

éste año se produjo un rechazo masivo de rusos de origen chechenio por no tener visado.

En 2014 se detectaron 441.780 estancias ilegales en la Unión Europea, lo que supone un aumento comparado con el año anterior. Este crecimiento se debió al aumento de sirios y eritreos, muchos de ellos tramitan, posteriormente, su solicitud de asilo.

Un total de 252.003 nacionales de terceros estados recibieron la obligación de salir de la Unión Europea como consecuencia de una resolución administrativa o judicial, esta cifra representa un 12% más que en el 2013. Los retornados fuera de la Unión Europea fueron 161.309, similar a los del 2013.

La presión migratoria no es la misma en todas las zonas o sectores de la frontera exteriores de la Unión Europea, por ello, se han identificado diferentes zonas y rutas para poder analizar, individualmente, cada una de ellas, comenzando por la ruta Atlántica Occidental y finalizando por las fronteras terrestres del Este.



Ruta de África occidental

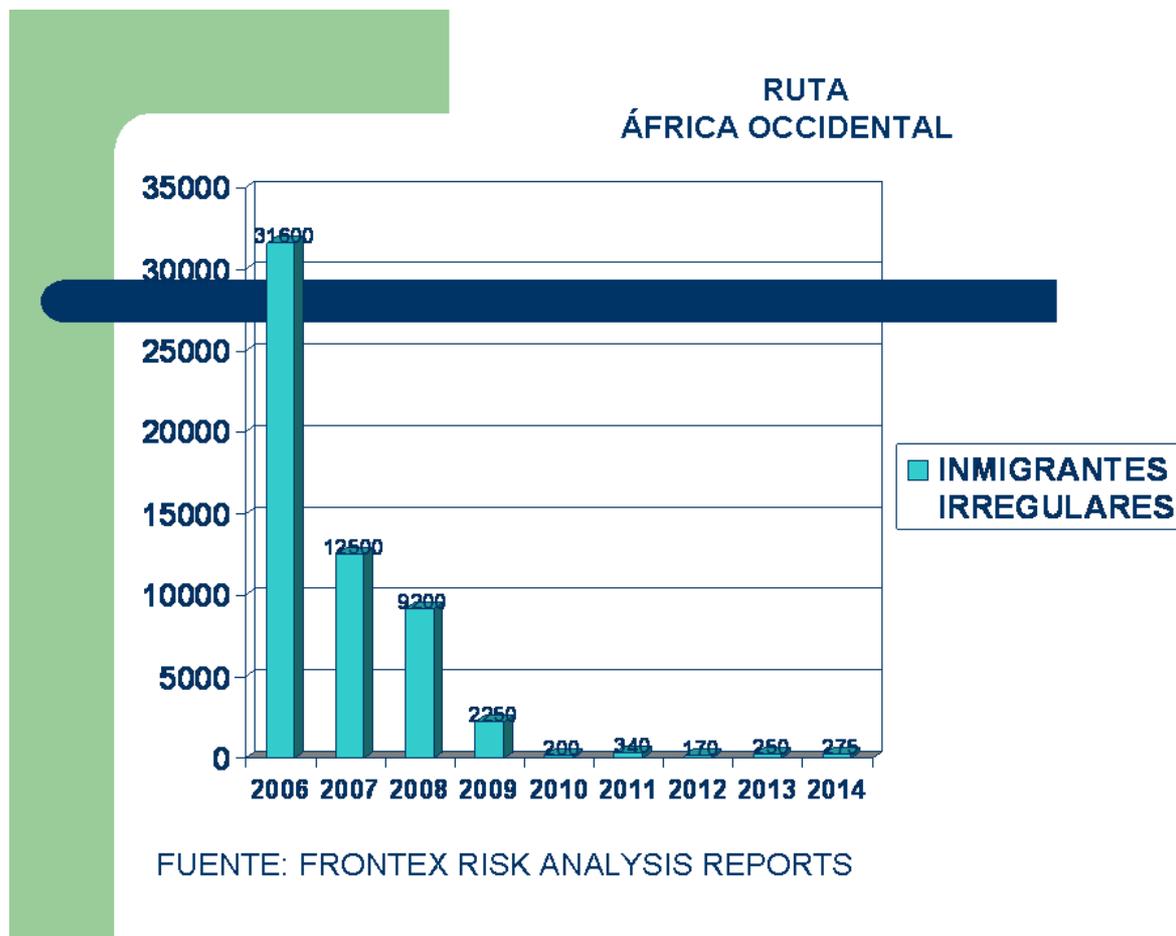
La ruta de África occidental se define aquí como el paso del mar desde países de África occidental (Senegal y Mauritania), a las Islas Canarias, principalmente. Utilizan barcos de pesca de madera, llamados Cayucos, mientras que los inmigrantes que salen de Marruecos utilizan pequeñas embarcaciones de pesca llamados pateras. En general, el nivel de facilitadores de salidas de inmigrantes desde Marruecos es bajo y tiende a estar organizado por traficantes individuales, mientras que los inmigrantes procedentes de África occidental, generalmente son facilitados por redes sueltas sin ninguna estructura permanente.

La presión migratoria de África occidental hacia las Islas Canarias fue mayor en 2006. Ese año se produjeron casi 32.000 pasos fronterizos irregulares, el más alto de la Unión Europea. Después del pico de 2006, el siguiente año se redujo el número en un 60%, las razones de esa disminución fueron las siguientes:

- Acuerdos bilaterales firmados entre las autoridades españolas y las de Mauritania y Senegal.
- Acuerdos de repatriación firmados con los países de origen de los inmigrantes.
- Instalación de sistemas de vigilancia marítima SIVE a lo largo de la costa española.
- Fortalecimiento de las actividades de control de fronteras, como la operación conjunta coordinada por FRONTEX HERA.

Los años 2008-2012 vieron una disminución constante del número de inmigrantes que llegan a las Islas Canarias y en 2012 hay sólo 170 casos conocidos, con salidas casi exclusivamente de Marruecos. En 2013 y 2014 la tendencia migratoria se mantuvo relativamente estable.

Sin Embargo, un ligero aumento surgió en el número de barcos que llegan desde Marruecos. Pequeñas embarcaciones encontradas Lanzarote que contienen un número muy reducido de inmigrantes dieron indicios que el narcotráfico era el objetivo principal de estos viajes.



Ruta del Mediterráneo occidental

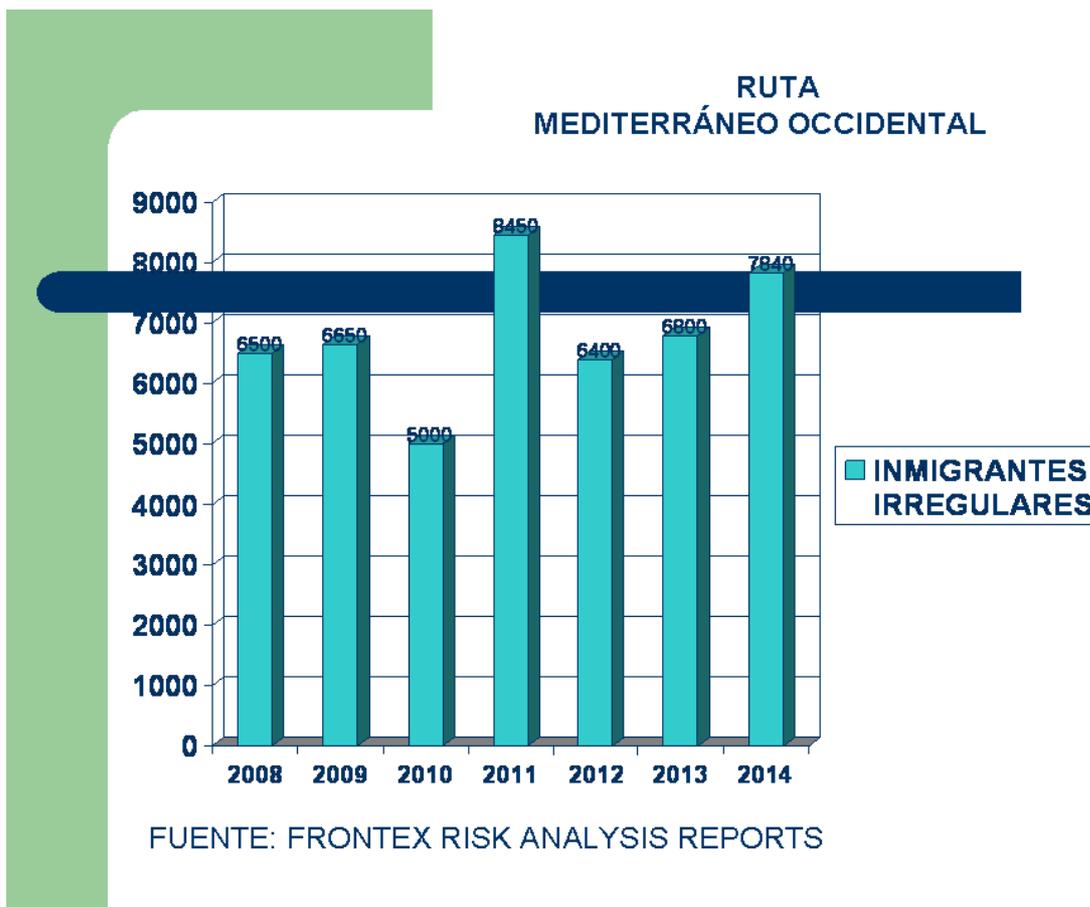
Esta ruta se define como el cruce por mar desde el norte de África a la Península Ibérica, así como la ruta por tierra a través de la frontera terrestre de Ceuta y de Melilla. Comúnmente es utilizada por ciudadanos argelinos y marroquíes tratando de llegar a España, Francia e Italia, pero con los años también ha aumentado el número de los africanos subsaharianos. Muchos inmigrantes intentan cruzar a España ocultos en turismos, camiones, contenedores o en barcos para llegar a los puertos de Almería y Algeciras.

Tratan de llegar a la costa del Mediterráneo occidental (Marruecos y Argelia) por tierra y tienen la posibilidad de elegir entre la ruta costera, a través del oeste de África o a través del Sahara. La ruta costera es la opción más corta para los inmigrantes siendo también utilizada por los inmigrantes de África Occidental que prefieren evitar el cruce del Sahara, más corto, pero más peligroso.

Un importante desafío a las autoridades españolas en esta ruta son los traficantes de drogas que intentan pasar de contrabando grandes cantidades de cannabis, sobre todo de resina (hachís), desde Marruecos utilizando embarcaciones rápidas. La cocaína transita por África Occidental y del Norte, con destino a la Unión Europea aunque también es detectada por las autoridades españolas en el Mediterráneo Occidental. En los últimos años, además de lanchas rápidas, los traficantes de drogas están utilizando medios cada vez más sofisticados, incluyendo aviones y helicópteros pequeños.

En 2005, miles de inmigrantes subsaharianos intentaron subir a través de la valla de Melilla, titulares de periódicos de todo el mundo se hicieron eco de que se trataba de uno de los principales puntos de entrada de la inmigración irregular en la UE. Las autoridades españolas adoptaron una serie de medidas para fortalecer su control fronterizo en la zona, consiguiendo reducir la presión migratoria a lo largo de esta ruta. Estas medidas, consistieron en el fortalecimiento de la frontera, realización de controles en los principales puertos, la instalación del sistema de vigilancia marítima SIVE a lo largo de la costa española y las patrullas de servicio. Los años 2011, 2012 y 2013 aumentaron el número de inmigrantes que cruzaron la frontera por Ceuta y Melilla, de nacionalidad argelina y subsaharianos.

A lo largo de 2014 conflictos y violencia en Malí, Sudán, Camerún, Nigeria, Chad y la República Centroafricana causaron el desplazamiento de gran parte de la población y a ello hay que añadir las causas económicas de la migración en la región. La presión migratoria alcanzó entre julio y septiembre de ese año el punto más alto desde 2011. A pesar de las medidas adicionales adoptadas por las autoridades españolas para reforzar el control fronterizo en Ceuta y Melilla, los intentos de cruzar la valla han sido frecuentes.



Ruta del Mediterráneo Central

Esta ruta se refiere al flujo migratorio procedente del norte de África hacia Italia y Malta a través del mar Mediterráneo. En Libia convergen dos importantes rutas de inmigración, la del Cuerno de África y la de África Occidental. Hasta 2010, con una economía relativamente próspera, Libia ofrecía buenas oportunidades para los trabajadores inmigrantes procedentes de países africanos que, ya sea como destino final o como país de tránsito, lograban obtener recursos para pagar a los contrabandistas la última etapa de su viaje a la Unión Europea.

Los traficantes de inmigrantes utilizan barcos viejos o incluso pequeños botes que se sobrecargan demasiado, corriendo el riesgo de volcar. Estos buques, por lo general están equipados, con motores

pequeños, carecen de sistemas de navegación adecuada y a menudo les falta combustible para llegar a las costas de Europa (todos estos factores ponen en peligro vidas de inmigrantes). De hecho, en 2014 la mayoría de las operaciones de control de fronteras marítimas en el Mediterráneo Central se convirtieron en operaciones de búsqueda y rescate (SAR).

Durante años, esta ruta fue un punto importante de entrada para los inmigrantes irregulares a la Unión Europea, y en 2008, casi 40.000 de ellos fueron detectados, sobre todo cerca de Lampedusa y Malta, principalmente eran ciudadanos de Túnez, Nigeria, Somalia y Eritrea. Sin embargo, este movimiento se detuvo casi por completo en 2009 después de que el Gobierno italiano firmara un acuerdo bilateral con Libia.

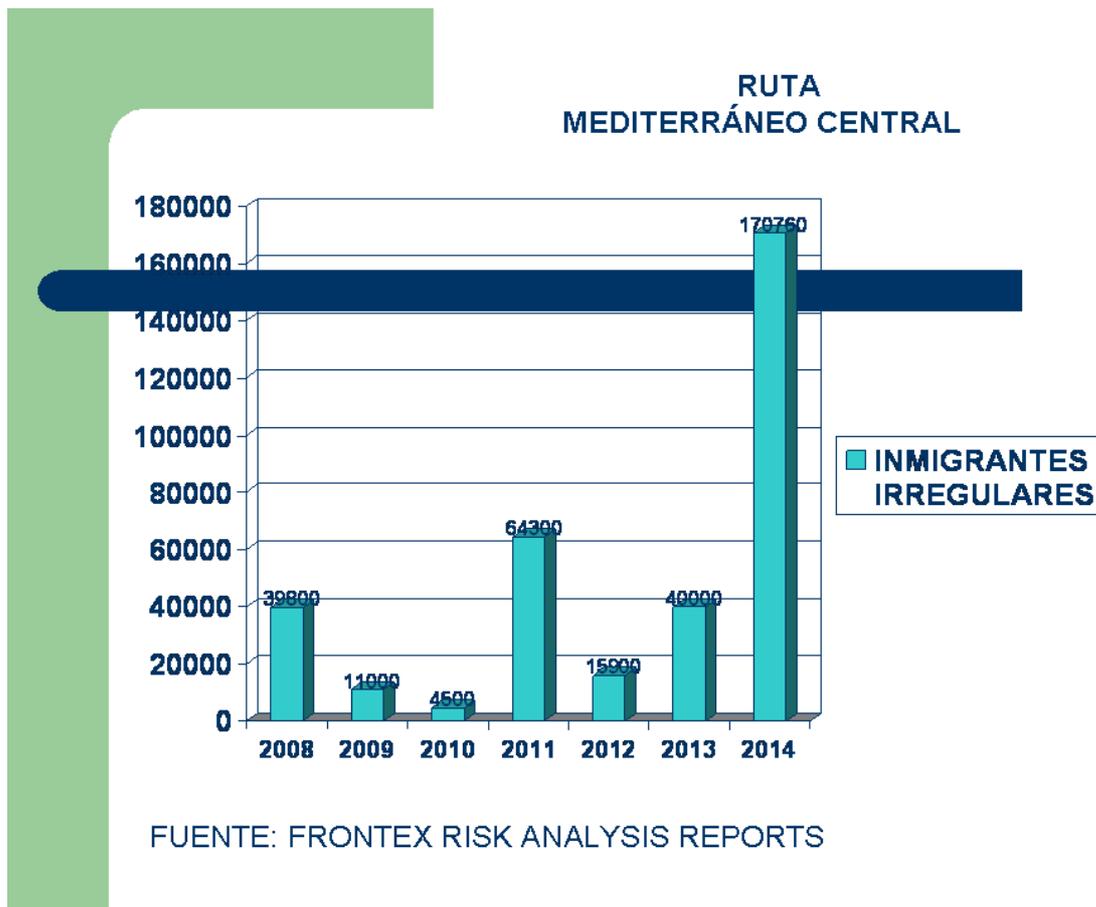
Esto cambió, en 2011, con el estallido de disturbios en Túnez y Libia se crea un aumento masivo del número de inmigrantes que utilizan esta ruta (más 64.000). De enero a marzo de dicho año, más de 20.000 tunecinos llegaron a la pequeña isla italiana de Lampedusa. Fueron principalmente motivos económicos ya que la intención de los inmigrantes era llegar a Francia en busca de oportunidades de trabajo. Estos números se redujeron en un 75% en el segundo trimestre del año como resultado de un acuerdo de repatriación acelerada firmado entre Italia y Túnez. Sin embargo, entre marzo y agosto de 2011 más de 40.000 subsaharianos llegaron en Lampedusa y, en menor grado, en Sicilia y Malta. Muchos fueron expulsados por el régimen de Gadafi, por eso, la mayoría de estos inmigrantes solicitaron asilo en Italia.

Con el colapso del régimen de Gadafi en agosto de 2011, la presión migratoria cayó casi en su totalidad. Pero el año siguiente vio un segundo pico en las salidas de Libia. Las dramáticas condiciones de los barcos

hacinados utilizados por los inmigrantes eran particularmente visibles en octubre de 2013, cuando 366 inmigrantes perdieron la vida cerca de Lampedusa cuando su barco volcó repentinamente.

En 2014, las detecciones en el área del Mediterráneo Central alcanzaron un nivel sorprendente, más de 170 000 inmigrantes llegaron en Italia, esto representa la afluencia más grande de la historia en un país de la Unión Europea.

El creciente número de inmigrantes que salen de África del norte también condujo a un aumento en el número de personas que perecieron en el mar. Según el ACNUR, en 2014 unos 3 500 inmigrantes perdieron la vida al cruzar el Mediterráneo.



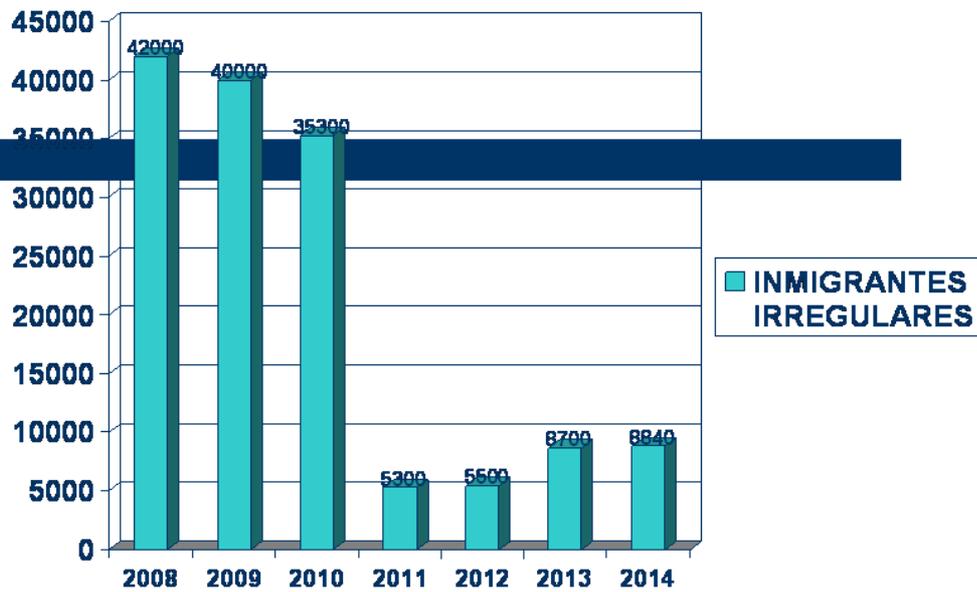
Ruta circular desde Albania a Grecia

Migración circular irregular a través de la frontera terrestre entre Grecia y Albania fue, durante muchos años, uno de los más importantes flujos migratorios irregulares a través de las fronteras exteriores de la UE. En 2008 y 2009, las detecciones entre Albania y Grecia representan casi el 40% de todas las detecciones de pasos de frontera ilegales a escala comunitaria. En 2010, detecciones disminuyeron ligeramente a 35.300, pero todavía representaban 34% del total de EU. La razón principal de este flujo es principalmente económica, la mayoría de los inmigrantes ocupa puestos de trabajo estacionales en la agricultura y el negocio de la construcción.

Desde concedida viajar sin visado a la Unión Europea a finales de 2010, se han detectado nacionales albaneses cruzar la frontera ilegalmente en mucho menor número, con sólo un poco más de 5.000 las detecciones en 2011 y 2012, que representan respectivamente sólo 4% y el 7,6% de la Unión Europea total.

La ampliación de opciones de viaje legal ha reducido sustancialmente el número de albaneses irregulares en Grecia. Por el contrario, las detecciones de albaneses irregulares han aumentado en otros Estados miembros como Francia, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Suecia.

RUTA ALBANIA Y GRECIA



FUENTE: FRONTEX RISK ANALYSIS REPORTS

Ruta de los Balcanes Occidentales

La ruta de los Balcanes occidentales describe dos corrientes migratorias principales: de los países balcánicos occidentales propiamente dicho y los movimientos secundarios de inmigrantes asiáticos que originalmente entraron en la Unión Europea a través de las fronteras terrestres o marítimas búlgaro-turco o Griego-Turco y acceden a Hungría. Esta ruta muestra el mayor incremento relativo en el nivel de la Unión Europea de las detecciones de sirios y nacionales somalíes.

Las tendencias de la migración irregular en la región de los Balcanes occidentales experimentaron rápidos cambios después de la introducción

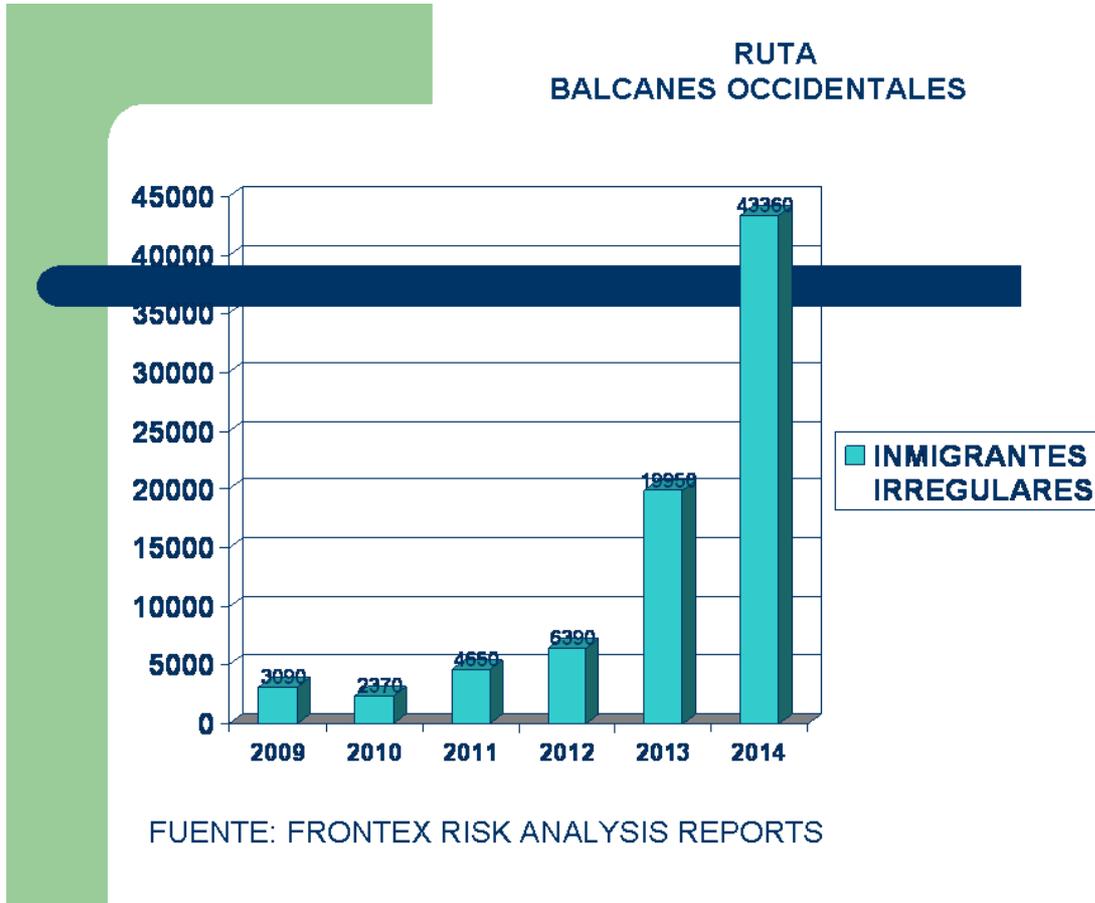
de visados de la Unión Europea. En sólo cuatro años, la región pasó de ser origen de la migración irregular a ser una zona de tránsito de inmigrantes irregulares a través de Grecia.

El año 2013 fue testigo de un aumento sin precedentes en el flujo migratorio en la frontera húngara-serbio. Durante este período, casi 20.000 inmigrantes cruzaron irregularmente la frontera y casi todos ellos solicitaron asilo después de la travesía. Las nacionalidades reflejaban la tipología dual de esta ruta e incluyen los residentes de Kosovo, nacionales serbios pero también nacionales marroquíes, de Pakistán, de Afganistán, argelinos, así como los africanos subsaharianos, muchos de los cuales vivían ya en Grecia antes viajar.

El número de inmigrantes detenidos en la frontera de Hungría y Serbia alcanzó su punto máximo en junio de 2013, con un promedio de 130 inmigrantes que cruzaron diariamente la frontera de una manera irregular. En julio de 2013, las autoridades húngaras modifican la legislación de asilo para permitir la detención de los solicitantes de asilo en los casos de sospecha un abuso en la solicitud de asilo al tiempo que se fortalece la capacidad de control fronterizo. Estas medidas contribuyeron a una disminución drástica del flujo migratorio en esta zona fronteriza.

Las detecciones de cruce irregular de frontera alcanzaron su pico en 2014. Mientras que el flujo de inmigrantes que entraron en la Unión Europea a través de Turquía continúa en esta ruta, el año 2014 estuvo marcado por un número sin precedentes de cruce irregular por la frontera serbio kosovar. A diferencia de otros ciudadanos de los Balcanes Occidentales, los nacionales de Kosovo no tenían el régimen de visa -libre

a la Unión Europea y, por lo tanto, optaron por entrar irregularmente a Hungría donde solicitaban asilo. Como consecuencia de ello, las autoridades húngaras los alojaron en centros abiertos desde donde continuaban su ruta hacia otros países de la Unión Europea, especialmente Alemania y Austria, donde también solicitaban asilo.



Ruta del Mediterráneo Oriental

La ruta del Mediterráneo oriental se define para fines de Frontex como el paso utilizado por los inmigrantes que cruzan a la Unión Europea a través de Turquía vía Bulgaria, Grecia y Chipre. Desde 2008, esta ruta se ha convertido en el segundo mayor foco migratorio.

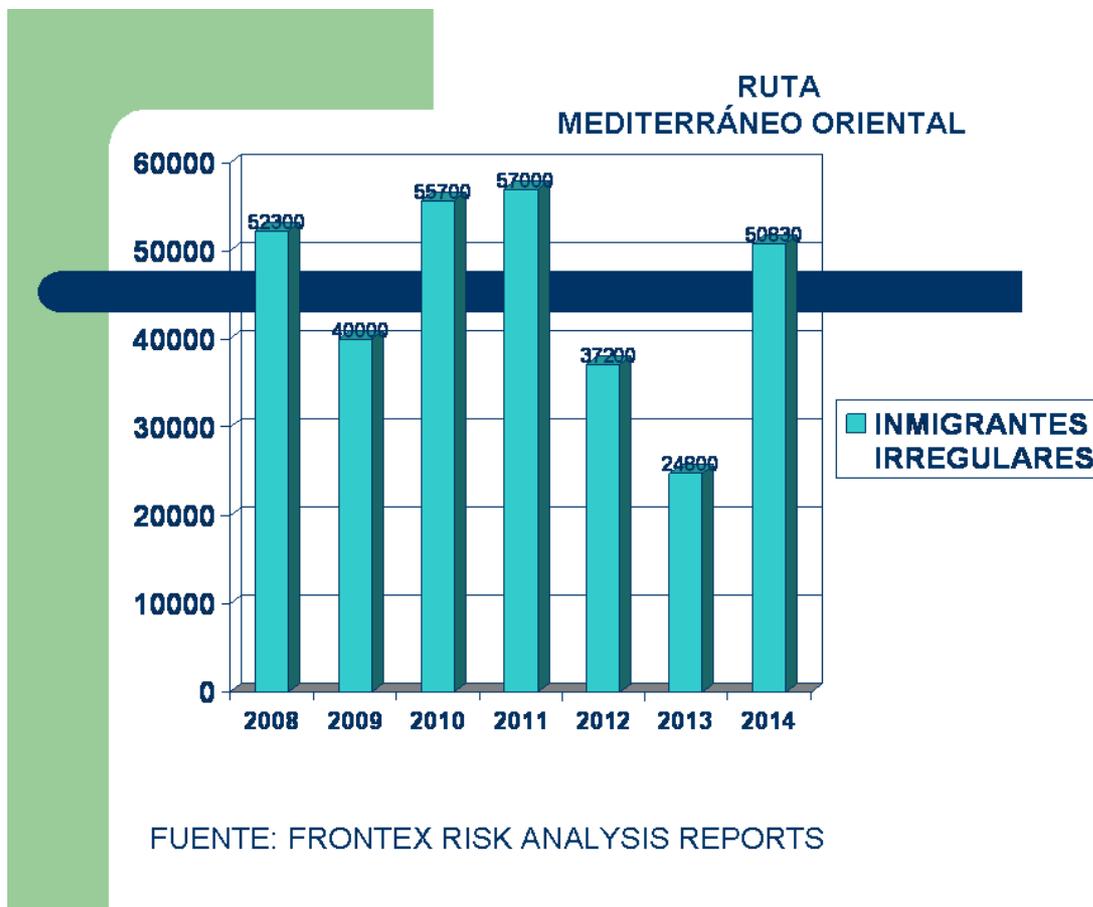
Las redes de tráfico de seres humanos son activas principalmente en Estambul, Edirne, Izmir y Ankara. Las nacionalidades de los facilitadores varían, reflejando con frecuencia la nacionalidad de los inmigrantes. En cuanto a las nacionalidades de los inmigrantes, los refugiados de Siria, afganos y somalíes, constituyen el grupo más numeroso. Hay también un número creciente de inmigrantes procedentes de África subsahariana.

Para los años 2008-2009, el número de inmigrantes por esta ruta encabezó más de 40.000 por año y representaron aproximadamente el 40% de todos los inmigrantes que llegan a la Unión Europea. Las detecciones alcanzaron su punto máximo en octubre de 2010 con unas 300 personas cruzando la frontera cerca de Orestiada cada día. Después de recibir una solicitud de asistencia de las autoridades griegas, FRONTEX desplegó el primer equipo rápido de intervención de fronteras (RABIT) en noviembre del mismo año.

Sin embargo, después de una caída inicial de la presión migratoria, los números subieron otra vez en 2011, con un total de 57.000 cruces irregulares a lo largo de la frontera turca. El flujo migratorio bajó abruptamente en agosto de 2012 debido a una serie de medidas adoptadas por las autoridades griegas: Operación Aspida (Escudo); operación Zeus; construcción de una valla a lo largo de una zona de 12,5 Km. de la ciudad nororiental de Orestiada; extensión de la duración máxima del período de detención para inmigrantes; un aumento en la capacidad de los centros de detención para la identificación y devolución; la reducción del tiempo para que los inmigrantes irregulares abandonen

Grecia. Estas medidas produjeron como efecto el desplazamiento del flujo a otras fronteras.

2013 se caracterizó por un aumento de la cantidad de inmigrantes que llegan a las islas griegas desde Turquía, así como un alto número de refugiados sirios que llegan a Bulgaria desde Turquía. En 2014, la ruta del Mediterráneo Oriental fue la segunda área más grande para las detecciones de cruce fronterizo ilegal en la Unión Europea, casi dos veces tanto como en 2013, pero todavía menos que en el registro de 2011.

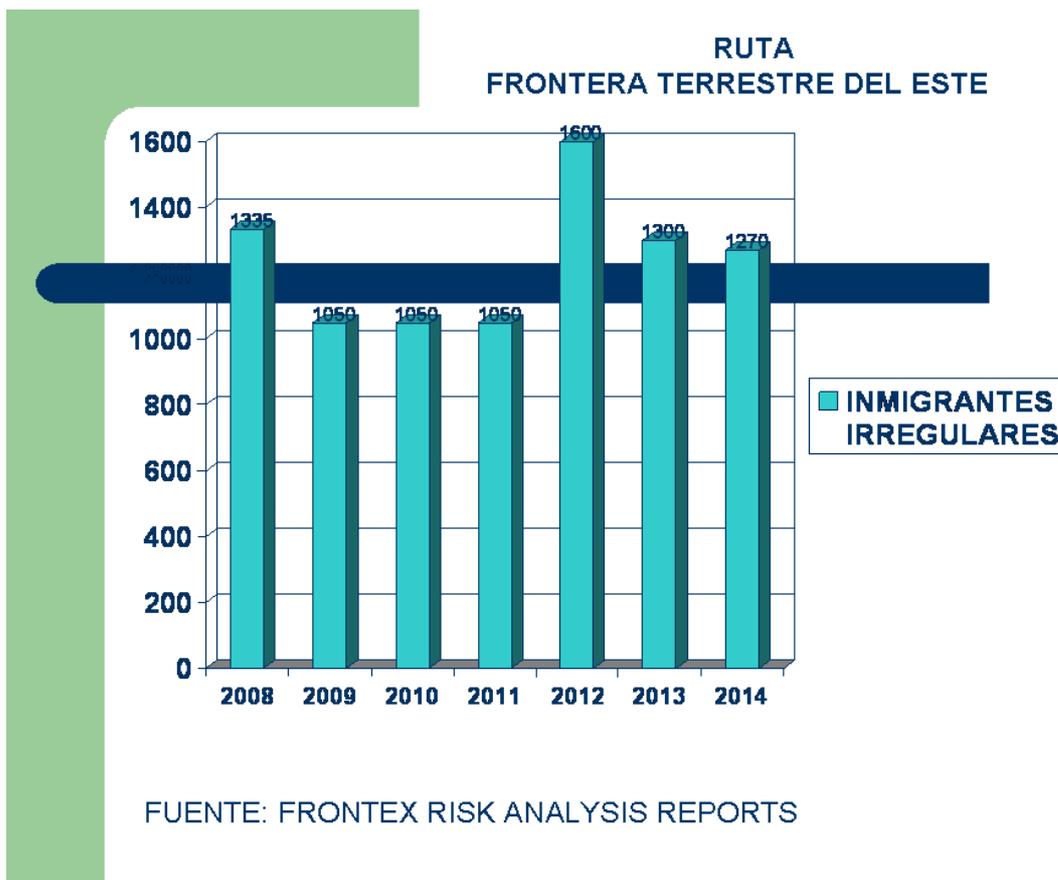


Ruta frontera Terrestre Oriental

La Unión Europea tiene 6.000 Km. de frontera terrestre con Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y la Federación Rusa que corresponde a la de los Estado miembros de Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Rumania y Eslovaquia.

Entre 2011 y 2012, el flujo total de pasajeros a lo largo de la frontera oriental de la tierra aumentó considerablemente. Esto fue particularmente visible en la frontera polaca-rusa, donde el aumento ascendió al 70%, pero también en menor medida en el noruego- ruso, finlandés-ruso y la frontera polaca-ucraniana. El crecimiento fue impulsado por la expansión de canales de viajes legales y la evolución económica a largo plazo en la Federación Rusa que estimularon mayor circulación transfronteriza de personas y mercancías. La escala de la migración irregular en la frontera oriental es mucho menor que en cualquier otra ruta en la UE y equivale a alrededor del 2% del total.

En 2008 el número de pasos de frontera irregulares se mantuvo estable, oscilando alrededor de 1.000 cada año.



1.6.- La gestión de las fronteras exteriores en la Unión Europea.

La política de gestión de la frontera ha experimentado cambios considerables en la última década con la creación de instrumentos y agencias como el Sistema de Información Schengen, el Sistema de Información de Visados y la agencia de gestión de las fronteras FRONTEX.

Tras un breve período de consolidación, los retos asociados a la afluencia de refugiados e inmigrantes han dado paso a una nueva etapa de actividad.

El primer paso hacia una política común de las fronteras exteriores se dio el 14 de junio de 1985, con la firma del Acuerdo Schengen, complementado cinco años después por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

Las normas que constituyen en la actualidad el acervo Schengen sobre fronteras exteriores, que se basa en el acervo original incorporado al ordenamiento jurídico de la UE por el Tratado de Ámsterdam, se encuentran integradas en un amplio espectro de medidas que pueden dividirse en cinco categorías:

- El pilar central de la gestión de fronteras exteriores es el Código de fronteras Schengen que determina las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.
- Como no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que deban controlarse y no se ven afectados de la misma forma por los flujos de tráfico transfronterizo, la Unión Europea emplea fondos para intentar compensar parte de los costes que las fronteras exteriores suponen para los Estados miembros³⁸.
- Se han establecido bases de datos centralizados con vistas a gestionar las fronteras y la inmigración, como el Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodat.³⁹

³⁸ Para el período 2007-2013, este mecanismo de reparto de carga financiera se tradujo en el Fondo Europeo para Fronteras Exteriores, por lo que respecta al período 2014-2020, lo anterior se ha sustituido por el Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados.

³⁹ Es la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín.

- Se ha previsto un conjunto de medidas, conocidas como “pasadores de fronteras”⁴⁰, diseñado para evitar y sancionar la entrada, la circulación y la estancia irregulares.
- Las medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, concretadas en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estado Miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

a.- El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen, ahora en su segunda generación, ofrece la infraestructura de gestión de la información necesaria para respaldar el control de las fronteras y las correspondientes tareas de seguridad en el marco de la cooperación policial y judicial. Los Estados participantes introducen «descripciones» sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada en la base de datos, a la que pueden acceder directamente todos los agentes de policía y agentes y autoridades responsables de la aplicación de la ley que necesitan la información almacenada en el sistema para llevar a cabo su trabajo.

Cuando es necesaria información adicional sobre descripciones del SIS se recurre a la red nacional de oficinas SIRENE (Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), presentes en todos los Estados Schengen. Dichas oficinas coordinan las respuestas a las descripciones de SIS y garantizan una actuación adecuada, por ejemplo, cuando se detiene a una persona buscada, cuando una persona a la que

⁴⁰ Véase la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo.

se ha denegado la entrada en el espacio Schengen intenta volver a entrar o cuando se recuperan coches o documentos de identidad robados.

La introducción de un Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), con nuevas prestaciones y características, como los datos biométricos y la interconexión de las descripciones, se retrasó considerablemente debido a la complejidad del sistema. En un principio, el sistema se debía haber puesto en marcha en 2007, pero finalmente se hizo efectivo el 9 de abril de 2013. Su gestión, así como la de las bases de datos VIS y Eurodac, está a cargo de la nueva Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

b.- El sistema de información de visados (VIS)

El VIS, que todavía se encuentra en fase de implantación, tiene por objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales competentes en materia de visados. Cuando el VIS funcione plenamente, estará conectado a todos los consulados de los Estados Schengen encargados de la expedición de visados y a todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores.

En estos pasos fronterizos, el VIS permite a la guardia de fronteras comprobar que la persona titular de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó. Esto es posible mediante la comprobación de las impresiones dactilares para compararlas tanto con el archivo biométrico vinculado al visado como con todos los datos de la

base de datos VIS. Una vez haya alcanzado toda su capacidad, el VIS debería ser la mayor base de datos biométricos del mundo.

Se está dotando al sistema de unos elevados niveles de seguridad para garantizar su solidez y disponibilidad en todo momento, así como un acceso a los datos reservado únicamente al personal autorizado y para los fines autorizados. El VIS se está implantando de forma gradual en los consulados Schengen, región por región (hay un total de veintitrés regiones). En octubre de 2011, se puso en marcha en todos los consulados de Estados Schengen del norte de África encargados de la expedición de visados y, en mayo de 2012, se implantó en los de Oriente Próximo. Su despliegue más reciente ha sido en Rusia, en septiembre de 2015, y todavía ha de ampliarse a otras cinco regiones.

c.- El papel de FRONTEX

Del mismo modo que la arquitectura europea de seguridad interior se ha ido desarrollando paulatinamente a través de la cooperación cotidiana, los cambios en los Tratados y las directrices políticas derivadas de los Consejos Europeos, a partir del de Tampere, la seguridad de las fronteras también ha evolucionado progresivamente, desde los sistemas centrados en el ámbito nacional hasta la cooperación operativa de la UE en las fronteras exteriores. Aunque, en el día a día, los Estados miembros siguen siendo los principales responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, los sistemas de seguridad de las fronteras interiores se encuentran cada vez más complementados por un conjunto de herramientas a escala europea para gestionar posibles riesgos en las fronteras exteriores.

Uno de los principales hitos de este proceso fue la creación de FRONTEX. La Agencia inició sus actividades el 3 de octubre de 2005, sobre la base del Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo. Tras sucesivos aumentos de sus recursos, actualmente cuenta con unos 240 funcionarios y 80 expertos nacionales en comisión de servicio. Su sede se encuentra en Varsovia.

FRONTEX fomenta un enfoque integrado de la gestión de las fronteras. Lleva a cabo análisis del riesgo, elabora programas de formación para la guardia de fronteras y realiza investigaciones. También desempeña un papel más activo en la cooperación operativa al coordinar las operaciones conjuntas de gestión de las fronteras y organizar operaciones de retorno. Bajo su mandato actualizado, con arreglo a las disposiciones del Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, FRONTEX ha reforzado su capacidad operativa y presta mayor atención al cumplimiento de los derechos fundamentales en el marco de sus operaciones. También ha aumentado sus capacidades de vigilancia a través de la creación del Centro de situación FRONTEX y, en los últimos tiempos, mediante el establecimiento de EUROSUR, un sistema de intercambio de información diseñado para permitir el intercambio casi en tiempo real de datos relativos a las fronteras entre FRONTEX y los Estados miembros pertenecientes a Schengen.

d.- Evolución de la Gestión por la UE de sus fronteras exteriores

Desde la creación de FRONTEX se han tomado varias medidas prácticas con vistas a una gestión más integrada de las fronteras exteriores: algunas actualizaciones significativas de la infraestructura

tecnológica; una batería de operaciones conjuntas de gestión de las fronteras; y el desarrollo de la capacidad de respuesta rápida (en un primer momento mediante equipos de intervención rápida en las fronteras —RABIT, por sus siglas en inglés— y, desde 2011, también a través de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras). Los cambios se han acelerado debido al elevado número de personas que han perdido la vida en el Mediterráneo en los últimos años y debido también a la enorme afluencia de refugiados y de inmigrantes registrada en los últimos años.

En primer lugar, la operación conjunta TRITON, puesta en marcha a finales de 2014 y ampliada sustancialmente en 2015, con la misión de vigilar la frontera marítima principalmente entre Libia e Italia, reúne a personal y equipos de una serie de Estados miembros para ofrecer a Italia un apoyo operativo de primera línea. Representa una respuesta europea tangible a lo que puede considerarse a la vez una crisis humanitaria y un reto de la gestión fronteriza.

En muchos aspectos, la actual afluencia de refugiados e inmigrantes está conllevando una europeización de la gestión de las fronteras. De hecho, el Tratado de Lisboa prevé la adopción de una política común de gestión de las fronteras y, en el marco del Programa de Estocolmo, se pidió que se estudiase la viabilidad de un sistema europeo de guardia de fronteras, una petición que se repetiría cinco años después, en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014.

Por otra parte, la crisis de refugiados e inmigrantes y las reiteradas críticas de los Estados miembros, que reprochan a la UE su falta de control de las fronteras exteriores, han llevado a la Comisión a actuar. Así, se ha comprometido a presentar, antes de finales de 2015, propuestas

relativas al refuerzo del mandato de FRONTEX y a la creación de un sistema europeo de guardia de fronteras y costas. En el marco de este enfoque operativo directo, FRONTEX también ha desempeñado una función de primer orden en otro plano de la respuesta a los retos a los que se enfrentan los Estados miembros: el establecimiento de puntos críticos o equipos de apoyo a la gestión de la migración.

Estos equipos están gestionados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Europol y FRONTEX (en asociación con las autoridades nacionales) y su objetivo es identificar, cribar e inscribir en un registro a los inmigrantes a su llegada a la UE, así como organizar operaciones de retorno para aquellos que no tengan derecho a quedarse en la UE. FRONTEX asume la dirección del Grupo Especial Regional de la UE establecido en Catania y es responsable de los primeros equipos de apoyo creados en Italia.

Aparte de la lógica concentración de las acciones en la gestión de la enorme afluencia de refugiados y inmigrantes, el otro avance fundamental relativo a la política fronteriza gira en torno al paquete sobre fronteras inteligentes, destinado a modernizar la gestión de las fronteras mediante la automatización de los controles fronterizos y la mejora de la información de entrada y salida. El conjunto de comunicaciones de la Comisión de 2008 presentó por primera vez el paquete de medidas de la UE en materia de fronteras, que se incorporó posteriormente al Programa de Estocolmo de 2009. El 25 de octubre de 2011, la Comisión presentó una Comunicación sobre fronteras inteligentes, seguida de una propuesta legislativa el 28 de febrero de 2013. El paquete, diseñado para acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control de las fronteras para los ciudadanos extranjeros que viajan a la UE, tiene dos componentes:

- Un Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SRES) para recoger el momento y lugar de entrada y el tiempo de las estancias breves autorizadas en una base de datos electrónica, que sustituiría a la actual práctica de sellado de los pasaportes; estos datos quedarían después a disposición de las autoridades responsables del control de fronteras y la inmigración.
- Un Programa de Registro de Pasajeros (PRP), que permita a ciertas categorías de viajeros frecuentes de terceros países (que viajan por negocios, motivos familiares, etc.) entrar en la UE, siempre que pasen un examen previo apropiado y controles fronterizos simplificados en barreras automáticas; este programa está concebido para acelerar el cruce de fronteras de entre cuatro y cinco millones de viajeros al año y alentaría la inversión en modernos procedimientos automatizados de control fronterizo (basados, por ejemplo, en el pasaporte electrónico) en los principales pasos fronterizos.

Debido a las dudas relativas a los costes iniciales del paquete sobre fronteras inteligentes de la Comisión, los interrogantes acerca de la viabilidad técnica del sistema y las preocupaciones sobre los beneficios del proyecto, la Comisión decidió encargar otro estudio técnico, que finalizó en octubre de 2014. En 2015 se está llevando a cabo una serie de pruebas prácticas y operativas bajo los auspicios de eu-LISA. Por su parte, la Comisión ha anunciado su intención de presentar una propuesta legislativa revisada a principios de 2016, tras la fase de pruebas.

e.- Participación del Parlamento Europeo

El desarrollo de la política de gestión de las fronteras exteriores ha suscitado reacciones encontradas en el Parlamento Europeo. El Parlamento ha respaldado ampliamente la mejora de la función organizativa de FRONTEX, pidiendo a menudo un refuerzo del papel de la Agencia en el contexto de la lucha de la UE contra la crisis migratoria del Mediterráneo.

En efecto, en su Resolución, de 2 de abril de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo, el Parlamento adujo *«que, en el futuro, la vigilancia de las fronteras exteriores del espacio de Schengen deberá realizarse con el apoyo de una guardia europea de fronteras»*. En su Resolución, de 10 de septiembre de 2015, sobre la migración y los refugiados en Europa, el Parlamento ha acogido positivamente *«el apoyo operativo que la Comisión va a prestar a los Estados miembros situados en primera línea [...] con la creación de "puntos críticos"»*, aunque ha insistido en que, para que resulte eficaz, el enfoque requiere un régimen de reubicación real. Si bien el Parlamento acoge con satisfacción un enfoque más integrado de la gestión de las fronteras exteriores, ha expresado su preocupación por la falta de control parlamentario de FRONTEX, así como por la falta de un sistema sólido de cumplimiento de los derechos fundamentales.

Mientras que, para el Parlamento, el desarrollo de FRONTEX es en gran medida positivo, su posición respecto a las fronteras inteligentes es mucho más desconfiada. Sus recelos acerca de una gran acumulación de tecnología y del tratamiento masivo de datos personales en relación con

las fronteras exteriores se han visto exacerbados por la posibilidad de que los servicios de seguridad puedan acceder a estos datos y de que se establezca una conexión con el Sistema de Información de Visados (VIS) mencionado anteriormente.

Además, los costes previstos de la tecnología de fronteras inteligentes, junto con las dudas relativas a sus beneficios, suscitan en el Parlamento una serie de preocupaciones. De hecho, en su Resolución, de 12 de septiembre de 2013, sobre el segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, el Parlamento subraya que *«debería analizarse minuciosamente el posible desarrollo de nuevos sistemas de informáticos en el ámbito de la migración y la gestión de fronteras, tales como las iniciativas "Fronteras inteligentes", especialmente con respecto a los principios de necesidad y proporcionalidad»*.

El Parlamento ha seguido trabajando en esta dirección con la presentación, en septiembre de 2015, de una pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión y al Consejo en la que les pide que indiquen cuál es su posición respecto al acceso de los servicios de seguridad al sistema y cuál es su opinión sobre la pertinencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de abril de 2014, relativa a la Directiva sobre la conservación de datos. Es revelador que el Parlamento también haya preguntado si el sistema de registro de entradas/salidas y el programa de registro de viajeros son una *«respuesta adecuada y satisfactoria a la situación actual y futura en las fronteras exteriores de la UE»*.

CAPÍTULO SEGUNDO

VIGILANCIA TRADICIONAL: CREACIÓN DEL CUERPO DE CARABINEROS Y LA GUARDIA CIVIL COMO RESGUARDO FISCAL Y DE FRONTERAS.

2.1.- Generalidades

La competencia para la vigilancia de costas y fronteras actualmente encomendada a la Guardia Civil proviene del Cuerpo de Carabineros.

El 9 de marzo de 1829, Fernando VII designó al Mariscal de Campo D. José Ramón Rodil para organizar el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, se subsiste hasta 1834, para dar paso al Cuerpo de Carabineros de la Hacienda Real, institución totalmente civil, que es a su vez sustituida por el Cuerpo de Carabineros del Reino, organizado definitivamente por Real Decreto de 6 de agosto de 1842, aunque no toma su dependencia definitiva como parte integrante del Ejército hasta 1848.

El Capitán General D. José Ramón Rodil, Marqués de Rodil, con una visión clara de lo que era el Resguardo, fundó y fue perfilando la personalidad del centenario Cuerpo de Carabineros que, en su momento, sirvió de espejo a la Guardia Civil en la hora de asumir la función de control de fronteras y el control fiscal.

España, para su funcionamiento, necesitaba recursos y muchos de ellos los extraía de los impuestos y gravámenes se imponía, principalmente, sobre los productos importados y sobre la exportación. De

ahí nació la necesidad de vigilar las costas y fronteras para evitar e impedir el contrabando, así como para hacer cumplir los deberes que las leyes imponen a todo ciudadano con la Hacienda Pública.

En 1940⁴¹, la Guardia Civil asume la competencia de Carabineros, adquiriendo la responsabilidad de la vigilancia de costas y fronteras, los servicios de puertos, aduanas y fieltos. En ellos su misión era esencialmente represiva del contrabando, vigilando para que se respetase la ley en el ámbito fiscal.

La Guardia Civil se ha ido desarrollando sus funciones en materia de costas y fronteras, adaptándose a la magnitud y amplitud del momento, que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo; debido a la evolución en los fenómenos de evasión fiscal, del contrabando, del fraude tributario, del terrorismo, de la inmigración irregular y de los tráficos ilícitos transfronterizos que se plantean dentro del marco de la globalización económica exigen nuevos esquemas de fiscalización y mecanismos operativos más ágiles y eficaces, mejorando cada vez más la coordinación y colaboración con las distintas Administraciones, para intentar optimizar la utilización de la información.

⁴¹ El artículo 4 de la Ley del 15 de marzo de 1940 establece que: “se suprime la actual Inspección General de Carabineros, cuyos cometidos y funciones se agruparán en una sola Sección de la Dirección General de la Guardia Civil, a cuyo Director General pasarán las atribuciones conferidas actualmente a la Inspección General del Cuerpo de Carabineros. El personal de este Cuerpo estará adscrito a los distintos servicios que por esta Ley se fijen como privativos del Cuerpo de la Guardia Civil, en la forma que, con arreglo a las aptitudes y condiciones de su personal, determine el Director General.

2.2.- Creación de Carabineros

En España los impuestos arancelarios han estado vinculados al tránsito de mercancías por las fronteras.

Haciendo un poco de historia sobre los impuestos arancelarios, los reyes de Castilla y León establecieron el pago de los derechos de puertos “secos y mojados” y los árabes reglamentaron en Andalucía el impuesto del “almojarifazgo”, que fue mantenido por el rey Fernando III el Santo después de conquistada la ciudad del Betis en el año 1248. Años después, Alfonso X el Sabio extendió por todos los dominios de Casilla sus “almojarifes”, cuyas atribuciones reglamentó en el Código de las Siete Partidas.

Por Real Decreto⁴² de 9 de marzo de 1829 se crea el Cuerpo de Carabineros⁴³ de Costas y Fronteras y, en su preámbulo, se justifica la necesidad de crear un Cuerpo miliar y especializado para hacer frente al contrabando y a la defraudación:

“Mi soberana consideración se ha fijado muchas veces sobre los medios que pudieran impedir la escandalosa extensión del contrabando que la inmoralidad de los tiempos ha ensanchado con evidente imprudencia en mengua de las costumbres y menosprecio de las leyes. Y como si no fueran bastantes los esfuerzos del interés

⁴² Real Decreto para el establecimiento y organización del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras. Señalado de la Real mano de Su Majestad, en el Pardo a 9 de marzo de 1829.

⁴³ Se nombró Inspector General de Carabineros de Costas y Fronteras al mariscal de campo D. José Ramón Rodil, con una brillante carrera militar.

personal, casi siempre diestro en todas las especulaciones del fraude, todavía parece que el influjo de una malignidad especial, consecuencia deplorable de las revoluciones, se asocia en las empresas del contrabando, aprovechándose también este eficaz instrumento para atacar las rentas de la Corona. Pero ni sólo disminuyen sus productos los defraudadores del Estado, sino que destruyen o paralizan el fomento de la industria y el comercio nacional de buena fe que procuran las leyes de Aduanas. El contrabando por consiguiente constituye un delito y un robo del Estado, además de que, por la extensión que ha logrado y la combinación de los medios y formas que ha llegado a emplear, ha preparado resultados muy funestos y degenerado en aprobio del honor y del amor a la patria. Sólo considerando bajo todos los aspectos el estado de la cuestión, podrá obtenerse la organización eficaz de un sistema represivo proporcionado a la extensión y energía de las invasiones del contrabandista. Esto mismo se demuestra en el examen producido de todas las pruebas ensayadas hasta ahora para reprimirlo. La debilidad reconocida y la experimentada insuficiencia de los medios ordinarios para una lucha tan sostenida y ampliada, determinaron necesariamente en mi Real ánimo a buscar en una Arma especial de nuevo temple la fuerza represiva que no se había logrado, planteando la única combinación que restaba por emplear. Para hacer la guerra al contrabando, para prevenirlo o atacarlo vigorosamente en sus puntos de generación, y perseguirlo en todas direcciones hasta su exterminio, es menester establecer un

sistema homogéneo, concentrado y vigilante bajo un pie militar de servicio activo que la práctica enseña no debe esperarse de su mezcla y confusión con la dirección y servicio sedentario de recaudación de rentas. Es necesario para obtener defensas adecuadas a los ataques, apelar a la adopción de un sistema represivo semejante al que tiene recomendado la experiencia para proteger los habitantes en sus comunicaciones y seguridad interior. Sólo la formación de un cuerpo militar especialmente aplicado a destruir el contrabando, organizado con buenas condiciones militares, y no heterogéneamente compuesto, dirigido y mandado por jefes familiarizados con el mando, la rapidez del servicio y la disciplina, fundado sobre el honor militar y animado de este espíritu; un Cuerpo especial y permanente, en fin, que halle los ascensos y las recompensas, así como las penas dentro del mismo, y todo graduado para la eficacia de sus servicios, contra el contrabando, que no tenga por consiguiente los inconvenientes de las condiciones pasajeras de los destacamentos del ejército, donde son accesorios aquellos servicios, es el arma proporcionada a la pertinencia y calidad de este enemigo; a lo cual se agrega que, si antiguamente se empleaba una parte de las tropas ligeras del Ejército en la persecución de contrabandistas, ese recurso no es fácil hoy en día que la fuerza del Ejército se ha reducido a la sola necesaria para los objetos de su principal instituto. La organización del expresado cuerpo y la combinación de los medios empleados para el resguardo de las rentas u la persecución de sus

defraudadores debían sujetarse a los principios rigurosos de una bien entendida economía. Y, no obstante el considerable aumento de la fuerza organizada y concentrada sobre las costas y fronteras que proporciona el sistema que he tenido a bien adoptar, el total presupuesto de gastos del servicio activo y del resguardo interior no excede del crédito que he señalado en mi Real decreto de 28 de abril último más que en una pequeña cantidad, porque este es el efecto de la regularidad de las medidas, y porque la reducción del resguardo de Caballería, ordinariamente mal montado, y en otras veces desmontado, que tampoco halla el terreno más propio para su servicio en la topografía de las fronteras y costas, proporciona doble fuerza la infantería, según la relación de sus sueldos; además de que, la verdadera y principal economía de esta organización se gradúa por el aumento comparativo de los productos que haya procurado la eficacia del servicio a que se aplica. De este modo la industria, el comercio nacional y el resguardo de las rentas de mi Corona, recibirán una rigurosa protección, el Ejército, la expectativa de una nueva colocación donde emplear últimamente sus servicios, y la dilatada y probada extensión de las costas y fronteras un instrumento poderosos de represión y una fuerza pública de orden y vigilancia”.

Conceptos claves para el nuevo Cuerpo de Carabineros se resumen en el artículo primero estableciendo que el servicio activo del Resguardo en las costas y fronteras recibirá una organización enteramente militar,

fuerte y especial, dependiente de una Inspección General; separada y distinta de la Dirección General de Rentas.

Las misiones y cometidos se desarrollan en el segundo artículo, *“Para la seguridad y vigilancia de las costas y fronteras, hacer la guerra al contrabando, prevenir sus invasiones y reprimir a los contrabandistas, y para afianzar con respetable fuerza a favor de la industria y comercio nacionales, la protección y fomento que procuran las leyes de Aduanas,”* se organiza un Cuerpo militar denominado Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras.

Su despliegue inicial en la Península lo constituían 12 Comandancias de acuerdo con la división militar de las provincias fronterizas y marítimas. Cada Comandancia estaba dividida en Compañías, Tenencias, Subtenencias y Brigadas. La fuerza dedicada al servicio de las diferentes unidades dependía de varios factores de la extensión, población y circunstancias topográficas, y según la situación del fraude, sus movimientos y direcciones. Sin embargo se establece uniforme la unidad elemental de fuerza, que es la Brigada compuesta por ocho hombres, de los cuales uno es sargento, otro cabo y los seis restantes carabineros.

En el Real Decreto de creación del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras se reorganizan los resguardos: el interior y el resguardo marítimo y, dentro, de este el resguardo de puertos y el resguardo de alta mar o guarda costas.

El resguardo interior⁴⁴ se establece para *“reprimir y perseguir el contrabando en las provincias del interior, y para el servicio que suele llamarse pasivo o sedentario en resguardo de las puertas de las ciudades o de la recaudación de las rentas en todas las provincias, incluidas las litorales o fronterizas, se establece el resguardo interior, que estará a las órdenes de los intendentes de las provincias”*. Este resguardo contaba con dos mil hombres de los cuales doscientos cincuenta eran cabos o comandantes de partida.

El resguardo marítimo⁴⁵ se constituyó como *“un medio poderoso de fuerza en la dilatada extensión de costas que circunda la Península y sus islas adyacentes y pertenece por tanto al sistema activo de las fuerzas para reprimir y perseguir el contrabando”*. Se compone de dos partes o “divisiones de servicio”, el resguardo especial de alta mar, formado por buques guardacostas y el resguardo de puertos *“que formarán las embarcaciones menores ocupadas a estrecha inmediación de la tierra en explorar de continuo su contorno, calas y arribadas”*.

El servicio de guardacostas tenía por misión la represión y persecución del contrabando y la piratería y proteger el comercio de cabotaje.

El resguardo de puertos estaba coordinado con el terrestre y estaba dotado de embarcaciones menores (barcas, escampavías o tricaduras) armadas según su clase, incluso con cañones de “a 12 o de a18”.

⁴⁴ Artículos 157 al 162 del Real Decreto de 9 de marzo de 1829.

⁴⁵ Artículos 163 al 168 del Real Decreto de 9 de marzo de 1829.

Entre los años 1834 al 1842 entró en servicio el Cuerpo de Carabineros de la Real Hacienda, creado por Real Decreto de 23 de noviembre de 1834. Este Cuerpo tenía un carácter civil y dependía de la Dirección General de Rentas Estancadas.

Este Cuerpo permanece en servicio pocos años, dando paso, en 1842 al Cuerpo de Carabineros del Reino, regulado por Reales Decretos de 6 de agosto de 1842 y de 11 de noviembre de 1842. Este nuevo Cuerpo, de carácter militar, presentaba una estructura similar al de Carabineros de Costas y Fronteras.

El Cuerpo de Carabineros queda oficialmente disuelto por la Ley de 15 de marzo de 1940, donde el artículo 4 establecía que *“Se suprime la actual Inspección General de Carabineros, cuyos cometidos y funciones se agruparán en una sola Sección de la Dirección General de la Guardia Civil, a cuyo Director General pasarán las atribuciones conferidas actualmente a la Inspección General del Cuerpo de Carabineros. El personal de este Cuerpo estará adscrito a los distintos servicios que por esta Ley se fijan como privativos del Cuerpo de la Guardia Civil, en la forma que, con arreglo a las aptitudes y condiciones de su personal, determine el Director General”*.

2.3.- La Guardia Civil como resguardo fiscal y de fronteras

La cartilla del Guardia Civil⁴⁶, redactada en la Inspección General del Arma y aprobada por S.M. en Real orden de 20 diciembre de 1845 establece en el artículo 1º del capítulo XI contrabando, establece su

⁴⁶ La Cartilla del Guardia Civil fue presentada por el Ministerio de la Guerra a la Reina por escrito de 13 de diciembre de 1845.

competencia en materia de contrabando que *“siempre que el Guardia Civil en el concurso de su servicio, encontrase alguno (contrabando), deberá aprehenderlo, así como a sus conductores o dueños”*; y en su artículo 2º se define la colaboración en esta materia, *“Solo en el caso referido (en el concurso de su servicio) o el de reclamar los carabineros del Reino (cuya fuerza está dedicada exclusivamente a prestar este servicio) su auxilio, podrá dedicarse a este objeto.”*

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encomienda a la Guardia Civil la competencia, entre otras, de la custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos. Igualmente, le atribuye las funciones relativas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana en el mar territorial.

a.- El Servicio Fiscal

El devenir histórico del Servicio Fiscal está marcado por las continuas transformaciones y adaptaciones a los cambiantes entornos socioeconómicos de España. Se realizará un análisis de su evolución y de los hitos más importantes, desde el momento en que la Guardia Civil asumió las funciones de Resguardo Fiscal y Resguardo Aduanero hasta nuestros días.

Identificamos dos grandes campos de actuación, el de los recintos aduaneros, tanto marítimos como aéreos y terrestres, y el resto del territorio nacional, en el que prestan servicio las Patrullas Fiscales Territoriales.

Aunque no podemos precisar el origen del sistema fiscal, los romanos, una vez conquistadas las tierras hispanas, establecieron un sistema tributario basado en la recaudación de tributos directos.

Por la Ley de 15 de marzo de 1940 se creaba en la Dirección General de la Guardia Civil una Sección de Especialistas, al mando de un General de Brigada, con el cometido de coordinar toda la temática fiscal desempeñada por el Cuerpo y, por otro lado, se establecía una reestructuración de los Tercios, entre los que se hallaban los de Costas, Fronteras y Veteranos; los dos primeros articulados en Comandancias, Compañías, Secciones y Destacamentos, constituían las sucesivas líneas de cobertura y vigilancia fiscal, con dependencia del Ministerio de la Gobernación; mientras que a los Tercios de Veteranos se les encargaba la vigilancia en recintos aduaneros y en el interior, recibiendo de los Delegados de Hacienda y de los Administradores de las Aduanas respectivas, las instrucciones para la prestación del servicio.

Con fecha 14 de mayo de 1943 se publica el Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil y en él se incluye la mayor parte de las disposiciones que figuraban el Manual del Carabinero. Los capítulos XIV y XXVI de este Reglamento se refieren a los servicios fiscales y, entre otros aspectos, se adoptó en las costas y fronteras la sistemática operativa de Carabineros, consistente en establecer dos líneas de vigilancia, estando la primera integrada por puestos fijos situados en la lengua del agua, en las costas y, muy próxima a la línea divisoria, en las fronteras, mientras que la segunda línea se hallaba a retaguardia de la anterior, en puestos semicontínuos, columnas volantes o rondas.

La integración definitiva de las funciones del Cuerpo de Carabineros en la Guardia Civil se produce en 1967, cuando los Tercios de Costas y Fronteras, que tenían una función específica de vigilancia y control fronterizo, desaparecen, haciéndose cargo de ese servicio en las costas y en las fronteras las Unidades Territoriales de la Guardia Civil en cuya demarcación se incluían. De este modo, todos los integrantes de la Guardia Civil, cualquiera que fuese su especialidad y el servicio que preferentemente se les encomendara, asumieron funciones del Resguardo fiscal del Estado y, como tal, estaban obligados a prevenir, perseguir y reprimir el contrabando. En el mismo tiempo, las misiones encomendadas a la Jefatura de Especialistas se extendieron, lógicamente, a todos los servicios, fueran o no desempeñados por los Especialistas.

La década de los 70, se caracterizó por un acelerado proceso de cambio socioeconómico en el mundo occidental y por ende, en España, y en él hacen acto de presencia sofisticados medios de transporte, telecomunicaciones, etc. de los que las organizaciones de contrabandistas se fueron nutriendo. Ello obligó a sustituir la forma tradicional de prestación de servicios de la Guardia Civil en las costas y fronteras, abandonando progresivamente las tradicionales postas en la lengua del agua por sectores de vigilancia más amplios en longitud y profundidad a cargo de patrullas móviles que, además de atender otras misiones del servicio de seguridad ciudadana (denominado rural), vigilaban las vías de acceso a la costa, alternándolas con apostaderos de observación; de este modo se aseguraba la sorpresa y se sembraba en los contrabandistas la incertidumbre sobre la localización de las patrullas de la Guardia Civil⁴⁷.

⁴⁷ El "Plan Experimental sobre modificación de los servicios de vigilancia de costas y fronteras", puesto en marcha por escrito de la Dirección General de fecha 14 de mayo de 1973. La novedad esencial de este Plan fue la de

El 14 de junio de 1972 se publica la Orden General nº 32, por la que se aprueban las *“Instrucciones para la organización de las fracciones fiscales, ingreso, destinos, permanencias, sanciones y ceses del personal y normas generales para el Servicio Fiscal”*. En el punto 3º de dicha Orden se preceptúa que la Jefatura de Especialistas tomase el nombre de Jefatura del Servicio Fiscal. Unos años más tarde, por Decreto de 18 de abril de 1975, se reorganiza la Dirección General de la Guardia Civil y en dicha norma aparece la Jefatura del Servicio Fiscal bajo la dependencia de la Jefatura de Estado Mayor, siéndole encomendada la tramitación de todos los asuntos relacionados con los servicios en las Aduanas terrestres y marítimas y los de represión del contrabando y fraude fiscal.

Por lo que concierne a la temática fiscal, son de interés los apartados b y d del artículo 12.B, y la disposición adicional 3ª apartado 4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁴⁸; por el primero se encomienda a la Guardia Civil, con exclusividad, el Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, así como la custodia de las vías de comunicación terrestres, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, centros e instalaciones que por su interés lo requieran, mientras que en la disposición adicional se preceptúa que los Ministros de Economía y Hacienda y del Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de Resguardo Fiscal encomendadas a la Guardia Civil.

romper con la rigidez en el nombramiento de los servicios en costas y fronteras, dejando sin efecto los artículos del Reglamento para el Servicio que regulaban la forma de prestar esta vigilancia y, por otro lado, la medida supuso una notable disminución del número de efectivos dedicado a esas tareas.

⁴⁸ Esta Ley Orgánica deroga la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la policía. Esta Ley también asignaba a la Guardia Civil, en todo el territorio nacional, las competencias, entre otras: custodia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras; y las correspondiente a las funciones de resguardo fiscal del Estado, y las encaminadas a evitar, impedir y perseguir el fraude y el contrabando.

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, llevó consigo la supresión de las fronteras interiores y el reforzamiento de las exteriores y por tanto la necesaria reorganización de la estructura del Servicio Fiscal de la Guardia Civil, para dotarla de la infraestructura adecuada que permita cumplir sus misiones con la mayor eficacia posible. Por ello, el Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero, reestructura la Dirección General de la Guardia Civil y crea, entre otras, la Subdirección General de Operaciones de quien depende la Jefatura de Investigación e Información. Posteriormente en la Orden Ministerial de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno, de 18 de septiembre de 1991, dictada en desarrollo del Real Decreto antes citado, aparece el Servicio Fiscal como dependiente de la Jefatura de Investigación e Información.

Estas normas dan cobertura legal para el desarrollo, por Orden General, de la reorganización del Servicio Fiscal de la Guardia Civil⁴⁹, definiendo sus misiones⁵⁰ y cometidos. También se describe la organización del Servicio Fiscal, articulándolo en Órgano Central y Unidades y Órganos Periféricos.

El órgano Central del Servicio Fiscal se estructura en: Jefatura del Servicio, Secretaría, Plana Mayor, Departamento Central de Especialistas Fiscales y Departamento Central Antidroga y fiscal.

⁴⁹ Orden General número 56, dada en Madrid el día 13 de septiembre de 1994 (BOC nº26).

⁵⁰ Artículo 1, uno, de la Orden General nº 56 de 13 de septiembre de 1994: "El Servicio Fiscal es el órgano especializado en materia fiscal y el encargado de cumplir las siguientes misiones: realizar las operaciones encaminadas a prevenir y perseguir en contrabando y demás infracciones de carácter fiscal, en todo el territorio nacional; y colaborar en la custodia de las costas, fronteras, puertos y aeropuertos."

El Departamento Central de Especialistas Fiscales constituye la unidad de coordinación y asesoramiento técnico en todos aquellos asuntos que afecten a las Unidades de Especialistas; para el cumplimiento de sus cometidos se articula en: Sección de Recintos Aduaneros, Sección de Fronteras y Sección de Estudios.

Por otro lado, el denominado Departamento Central Antidroga y Fiscal centraliza y elabora toda la información de naturaleza fiscal y realiza las investigaciones especializadas dirigidas a descubrir y perseguir el contrabando, fraude fiscal y represión del tráfico ilícito de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas; se articula en tres secciones (de documentación y estadística, análisis y mecanización y fuentes) y la Unidad de Investigación Fiscal y Antidroga (UCIFA).

La organización periférica del Servicio Fiscal está constituida por el Servicio fiscal de Zona y el Servicio Fiscal de Comandancia.

El órgano regional especializado en el ámbito fiscal es el Servicio Fiscal de Zona y en él se integra la Sección de Investigación Fiscal y Antidroga (SIFA).

A nivel provincial el Servicio Fiscal de Comandancia constituye el órgano especializado en materia fiscal y para el cumplimiento de sus funciones se estructura en Servicio en Recintos Aduaneros, Servicio en las Fronteras Interiores, Servicio en Puertos y Costas y el Grupo de Investigación Fiscal y Antidroga (GIFA).

El Servicio en Recintos Aduaneros se encarga de ejercer en ellos las funciones señaladas en las Ordenanzas Generales de la Renta de

Aduanas y demás disposiciones complementarias, constituyendo el resguardo fiscal del Estado. Por ello, estas Unidades dependen funcionalmente de los Administradores de Aduanas y Puertos Francos, exclusivamente en cuanto se refiere a los servicios que se prestan como resguardo fiscal aduanero.

La vigilancia en las áreas fronterizas, de acuerdo con la normativa aplicable, se ejerce por el Servicio de Fronteras Interiores. Para ello, a nivel Compañía territorial con demarcación en fronteras interiores, se organiza una Unidad Fiscal, de composición variable.

La vigilancia fiscal en tierra de las costas y puertos deportivos y pesqueros no habilitados como aduana, corresponde a las Compañías territoriales en cuya demarcación se ubiquen y se organiza en ellas Patrullas de Puertos y Costas, también de composición variable.

Por último, a nivel provincial (Comandancia) el Grupo de Investigación Fiscal y Antidroga (GIFA) se dedican a obtener la información de naturaleza fiscal y ejecuta los servicios e investigaciones especializadas para perseguir y reprimir el contrabando y el fraude fiscal.

Esta profunda reorganización del Servicio Fiscal, regulada, como se ha indicado, por la Orden General del Cuerpo nº 56 de 13 de septiembre de 1994, tuvo que ser modificada como consecuencia de la creación de la Jefatura de Fiscal y Fronteras⁵¹.

⁵¹ Real Decreto 1449/2000 de 25 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. En él se crea la Jefatura Fiscal y de Fronteras, atribuyéndole las misiones de organizar y gestionar el Resguardo Fiscal del Estado, la lucha contra el narcotráfico y demás tráficos ilícitos, así como las actividades encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos. Aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

Por último, la Orden del Ministerio de la Presidencia de 29 de octubre de 2001, en su artículo 8, se regula el funcionamiento de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, de la que dependen: el Servicio Fiscal, el Servicio Marítimo y el Servicio de Costas y Fronteras; con ello se posibilita la imprescindible coordinación y profundidad de los servicios fiscales prestados en el mar territorial y en tierra, garantizando el nivel adecuado de impermeabilidad de nuestras costas que, por motivo de la globalización, se han convertido en frontera exterior de la Unión Europea.

Con esta norma se adapta el concepto del Servicio Fiscal a los nuevos retos que presentan las fronteras que se habían mantenido en etapas anteriores, para dar paso a una nueva época iniciada por la creación de una Jefatura, denominada de Fiscal y Fronteras, como se verá más adelante.

b.- El Servicio Marítimo

La vocación marinera de la Guardia Civil data de la asunción de las competencias del cuerpo de Carabineros⁵². Dos años más tarde el reglamento militar⁵³ recogía las fuerzas embarcadas como partes del todo junto a las de pie, montadas y transportadas, denominándolas también “Fuerzas de Mar” y previendo la dotación de embarcaciones.

El Cuerpo fue dotado inicialmente con pequeñas embarcaciones, denominadas “falúas” con las que los Guardia Civiles del Servicio Fiscal

⁵² Por Ley de 15 de marzo de 1940 el cuerpo de Carabineros se fusionó con el de la Guardia Civil, asumiendo este último las funciones de resguardo fiscal del Estado a aquél encomendadas.

⁵³ Con el reglamento militar de 23 de julio de 1942 se configura a al Guardia Civil como un Cuerpo de Ejército.

en los puertos realizaban continuas vigilancias para luchar contra el fraude, aprehender el contrabando, realizar fondeos o impedir la aproximación de otras embarcaciones a un buque declarado en cuarentena.

La frontera marítima siempre fue una preocupación para la Guardia Civil, en 1986 el futuro Servicio Marítimo de la Guardia Civil cuenta con el respaldo de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en 1991 es ya una realidad, aumentando paulatinamente sus capacidades en medios, personal y cobertura espacial.

El proyecto de creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil comenzó en la década de los ochenta⁵⁴, apoyado por argumentos de peso como que las organizaciones mafiosas utilizaban en ese momento a España como puente de unión entre el continente americano y el europeo para la introducción de drogas y tabaco en cantidades que, según datos de Naciones Unidas, situaban a España a la cabeza del mundo en el tráfico de hachís y de cocaína y en el segundo puesto en el de heroína. También la pesca furtiva estaba funcionando con casi impunidad y las organizaciones terroristas ya habían hecho algún intento de entrada por vía marítima.

La normativa sobre creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil (RD 246/1991 de 22 de febrero) contaba con la habilitación legal por aplicación de la Ley Orgánica 2/1986 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que, en su artículo 12, señala explícitamente que la Guardia Civil “*ejercerá el resguardo fiscal y las actuaciones encaminadas a evitar y*

⁵⁴ La Dirección General había trazado planes para crear lo que entonces se denominaría Guardia Civil del Mar, con funciones de Policía Judicial y Servicio Fiscal.

perseguir el contrabando”, y en el 11 que “lo hará en el mar territorial, además del resto del territorio nacional que no sea competencia de la policía”.

Por ello, el desarrollo normativo de la creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil iba encaminado a que, además de ejercer las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana⁵⁵, contempla las específicas relacionadas con el mar territorial, las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos, el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones dirigidas a perseguir el contrabando, la custodia de puertos y aeropuertos y velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación del medio ambiente en el mar, de su riqueza piscícola y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. Sus funciones, por tanto, son de tipo policial: policía judicial, policía fiscal, policía gubernativa y policía administrativa. Además, y de acuerdo con la naturaleza militar del Cuerpo, la Guardia Civil ejercerá en ese Mar Territorial las misiones que se le encomienden para contribuir a la defensa nacional (misiones de carácter militar).

La primera misión⁵⁶ que se encomendó al Servicio Marítimo fue dar protección a los Juegos Olímpicos “Barcelona 1992” que se celebraron entre los meses de julio y agosto. Este dispositivo se centró en la vigilancia de las instalaciones del puerto deportivo situado en la Villa Olímpica, así como en realizar patrullas en el área destinada a las

⁵⁵ Artículo de la Constitución Española de 1976.

⁵⁶ Para este cometido se destinaron cuatro de las primeras embarcaciones entregadas por el astillero Rodman Polyships S.A. de Vigo

competiciones de vela. Esta importante intervención marcó el inicio de una nueva actividad en el marco de un nuevo Servicio.

El año 1993 puede considerarse como el de la consolidación ya que durante el mismo se produjeron algunos hechos que marcarían el futuro camino a seguir por este Servicio. Se incorporaron ocho nuevas patrulleras de tipo medio y dos ligeras con lo que se fue dotando con medios a los diferentes Servicios Marítimos Provinciales. Por otro lado se potenció el Plan de Vigilancia Costera de la Zona del Estrecho mediante el Servicio Marítimo de Algeciras, apoyado por la creación de los de Almería (junio 1993) y Málaga (noviembre de 1993).

Otro importante acontecimiento fue el envío de un destacamento al río Danubio para participar en la Misión de la UEO de embargo del Danubio, durante treinta y cuatro meses, más de 500 hombres y mujeres del Cuerpo navegaron, en turnos de 100 días, integrados en la misión internacional de la Unión Europea Occidental (UEO), destinada a ejercer el embargo de material estratégico con destino a los países de la antigua Yugoslavia. Junto con otras Unidades, el destacamento del Servicio Marítimo de la Guardia Civil tuvieron su base en Russe (Bulgaria), desde donde la patrullera media (GC-M07) de Rodman Poliships S.A. llevó a cabo más de 6.400 controles⁵⁷.

Otro importante acontecimiento que debe considerarse es la firma, en ese mismo año, de un acuerdo con la Gendarmería Marítima Francesa para la realización de ejercicios navales conjuntos.

⁵⁷ La Misión fue desactivada el 18 de junio de 1996.

En los años sucesivos, con la experiencia acumulada durante los dos primeros, se procedió a ampliar el despliegue con la creación de nuevos Servicios Marítimos Provinciales, el de Huelva (julio de 1994), los de Almería y Málaga, que aunque venían funcionando desde la segunda mitad de 1993, no tomaron cuerpo hasta el 1994.

Durante el año 1995 no aumentó el número de embarcaciones ni se crearon otros Servicios Marítimos Provinciales; sin embargo debe destacarse que fue en este año cuando la inmigración clandestina a través del Estrecho de Gibraltar creció notablemente y por ello, aumentó considerablemente la actividad de las Unidades de Huelva, Algeciras y Almería, rescatando de la mar a más de quinientas personas.

En 1996 se trazaron planes de crecimiento a medio plazo, con la creación de los Servicios Provinciales de Pontevedra, Girona, Tarragona, Valencia y Cádiz, destinados a comenzar su actividad en 1997. De acuerdo con lo que estaba previsto, en el año 1997 se organizaron los Servicios de Pontevedra, Tarragona, Baleares, Valencia y Cádiz, y, en el año siguiente, se implantó el de Gerona y el más lejano geográficamente, el de Las Palmas de Gran Canaria.

Al cumplirse los planes previstos, se puso en funcionamiento a mediados de 1999 las Unidades de Castellón, Girona y Las Palmas y Ceuta, con lo que se cumplían los objetivos marcados por la Guardia Civil al crear la especialización naval.

Durante este año se firman importantes acuerdos mediante los que el Servicio Marítimo adquiere nuevas responsabilidades y aumentan sus capacidades. El 24 de junio y el 1 de julio de 1999 se firman acuerdos

entre el Ministerio del Interior y el de Agricultura, Pesca y Alimentación para, en el marco del primero, la entrega, mantenimiento y explotación de un patrullero ligero para la inspección y vigilancia pesquera, y para el inicio del Programa Anual de Control Integral de las Actividades Pesqueras (PACIAP). El 22 de junio se refrendó con el Ministerio de Fomento un acuerdo-marco para la colaboración en el desarrollo del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y la Lucha Contra la Contaminación del Medio Ambiente. Todo ello contribuye al reconocimiento del Servicio Marítimo como una policía integral en el medio marino.

El proyecto de dotar a las provincias con un Servicio culminó con la creación en el año 2001 los de Asturias y Alicante, en el año 2002 los de Vizcaya y Tenerife, en 2003 los de Lugo y Granada y, finalmente, en 2004, el de Guipúzcoa.

Inicialmente el Servicio se había estructurado como una Unidad centralizada, lo que permitió unos logros difícilmente alcanzables de otra forma, tutelando su desarrollo y propiciando el nacimiento y desarrollo del espíritu de la Unidad. Se consiguió, entre otros objetivos, la creación de una doctrina de empleo, un espíritu de especialidad y un desarrollo armónico. Debemos considerarlo como una etapa imprescindible para configurar un servicio sobre el que la Guardia Civil carecía de todo tipo de referentes.

Con el paso del tiempo se vio la necesidad de reorganizar el servicio, materializado por la Orden General nº 44 de 20 de noviembre de 1977, pasando a depender los Servicios Marítimos Provinciales orgánicamente de las Comandancias donde se ubica su base, de esta forma se interpreta

que el mar territorial representa en esencia una prolongación de la demarcación territorial. Con esta organización, la Jefatura del Servicio se constituyen en un órgano técnico, con funciones de análisis, asesoramiento, inspección y coordinación a fin de alcanzar la más completa homogeneización de recursos, tanto humanos como materiales. Como consecuencia de ello, los esfuerzos se han orientado a obtener el despliegue necesario en las costas españolas; aumentar, diversificar y mejorar los medios materiales, dentro de la mayor homogeneización posible y su correcta ubicación en el litoral, alcanzar el número de hombres y mujeres necesarios para el Servicio que, provistos de equipamiento correspondiente, cuenten con una formación adecuada para el manejo de los medios de dotación. Todo ello se completa con el adecuado desarrollo normativo y la continuidad en el establecimiento de los acuerdos o convenios necesarios con otros organismos e instituciones.

Los compromisos alcanzados por España, en el marco de los Convenios y tratados de la Unión Europea, obligan a una eficaz vigilancia y protección de las fronteras exteriores, cuya vigilancia corresponde a la Guardia Civil y donde el Servicio Marítimo está llamado a desempeñar un papel protagonista. El artículo 1º del RD 246/1991, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, establece que las funciones se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y, excepcionalmente, fuera del mar territorial de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales vigentes, por lo que el Servicio Marítimo ejerce:

- Como Policía Gubernativa.
- Como Policía Judicial.
- Como Policía Fiscal.

- Como Policía Administrativa.
- Misiones de carácter militar.
- Participación en misiones internacionales y de paz⁵⁸.

Teniendo en cuenta esta normativa, la Orden General de la Guardia Civil nº 51 de 17 de marzo de 1992 dispuso la Organización provisional del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, regulación que con posterioridad ha sido modificada por otras Ordenes Generales a medida que se han ido creando los nuevos Servicios Marítimos Provinciales y desarrolladas las dependencias orgánicas, técnicas y funcionales. Otra importante Orden General fue la de 6 de junio de 1977, por la que se determinan las funciones de los órganos de la Dirección General de la Guardia Civil, en ella se suprime el Servicio de Actividades Subacuáticas, pasando sus funciones al Servicio Marítimo, al que se le asignan también las tareas propias de la Guardia Civil en las aguas continentales.

El Servicio Marítimo, inicialmente, dependía directamente de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva (JUER). La supresión de las fronteras interiores de la Unión Europea y el reforzamiento de las exteriores representó un hito para la misión de la Guardia Civil en la vigilancia y control de las fronteras, por ello, y ante la necesidad de contar con un órgano coordinador de los diferentes servicios encargados de combatir el narcotráfico, el contrabando, el fraude y la inmigración irregular, la Orden Ministerial de Presidencia del Gobierno de 29 de octubre de 2001 crea la Jefatura Fiscal y de Fronteras. Esta Jefatura cuenta, entre sus unidades subordinadas, con el Servicio Marítimo.

⁵⁸ Misión de la UEO del Embargo del Danubio

La organización territorial del Servicio Marítimo de la Guardia Civil se ha realizado con el fin de obtener la mayor coordinación y eficacia en las diversas competencias asignadas (administrativas, judiciales, fiscales y gubernativas) y por ello se crearon Servicios Marítimos Provinciales en todas aquellas provincias que tuvieran litoral y que, desde un puerto operativo, llevarían a cabo las tareas y servicios encomendados.

El Servicio Marítimo, con la creación del Grupo Oceánico, aumenta sus capacidades⁵⁹ con la que puede asumir compromisos internacionales, principalmente garantiza su participación en operaciones conjuntas en el marco de la Agencia FRONTEX y que permite actuar en otros escenarios, como la vertiente atlántica de África o el Mediterráneo Central y Oriental.

Como se ha mencionado, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil nace de la necesidad de dotar al Cuerpo de unos medios materiales y humanos técnicamente cualificados para desempeñar las funciones encomendadas mediante la Ley Orgánica 2/1986, que en el artículo 11, punto 2, apartado b, indica que *“La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y en el mar territorial”* y en particular la custodia de las costas y el control de la inmigración irregular en este ámbito.

Con la publicación de la Orden General nº 2 de 21 de febrero de 2011, sobre organización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras se actualizan las misiones, las funciones y la organización del Servicio Marítimo, adaptándose a la nueva estructura de la Jefatura Fiscal y de Fronteras.

⁵⁹ Embarcaciones oceánicas, patrulleras de altura, patrulleras medias, patrulleras ligeras y embarcaciones rígidas y semirígidas.

La misión es la de ejercer las funciones que le corresponden a la Guardia Civil en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente, y excepcionalmente en aguas internacionales de acuerdo con lo establecido en los tratados internacionales vigentes.

La estructura del Servicio, es la siguiente:

- Área de actividades Marítimas y de Personal.
- Área de apoyo logístico.
- Apoyo técnico.

Hay que destacar que del Jefe del Servicio Marítimo dependen directamente dos Unidades, el Grupo Marítimo y la Unidad de Actividades Subacuáticas.

Como se indicó, existen unidades periféricas que son: los Servicios Marítimos Provinciales (uno por provincia con litoral), los destacamentos marítimos y los Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas.

CAPÍTULO TERCERO

LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA.

FRONTEX Y EUROSUR.

3.1.- Generalidades

Fomentar la libre circulación de las personas ha sido un objetivo importante de la integración europea desde la década de 1950. Libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales se identificaron como fundamentos de la Comunidad en el Tratado de Roma⁶⁰ (1957).

Durante la década de 1980 cinco Estados miembros (Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos) decidió crear un territorio sin fronteras interiores. Ellos firmaron los primeros acuerdos en un pequeño pueblo en Luxemburgo llamada Schengen, de ahí el "espacio Schengen"⁶¹, un territorio en el que está garantizada la libre circulación de personas. El acuerdo original fue complementado en 1990 por una Convención⁶².

⁶⁰ Los Tratados de Roma firmados el 25 de marzo de 1957 en el Palacio de los Conservadores del Capitolio en Roma, son dos de los que dieron origen a la Unión Europea. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo estableció la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM).

Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOCE 325/33, de 24 de diciembre de 2002.

⁶¹ "El espacio y la colaboración Schengen". Ver síntesis de la legislación de la UE en: eur-lex.europa.eu/legal-content/

⁶² Se firmó el 19 de junio de 1990, completa el acuerdo y define las condiciones y garantías de esta libre circulación. Entró en vigor el 26 de marzo de 1995

Cuando esta convención entró en vigor en 1995 abolió los controles en las fronteras interiores y creó una única frontera exterior. Cualquiera que sea su ubicación, los funcionarios que trabajan en la frontera exterior realizarán las inspecciones fronterizas de conformidad con procedimientos idénticos. Las normas que rigen los visados y el derecho de asilo también son comunes para todos los países del espacio Schengen.

Con el fin de mantener un equilibrio entre la libertad y la seguridad, los Estados miembros participantes acordaron introducir las llamadas "medidas compensatorias". Éstas se centran en la cooperación y la coordinación de la labor de la policía y las autoridades judiciales. Las redes del crimen organizado no respeta fronteras, por lo tanto, esta cooperación es clave para salvaguardar la seguridad interior.

El dos de octubre de 1997, con la firma del tratado de Ámsterdam y su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, se constituyó un nuevo espacio geográfico y político, integrado por el territorio de los entonces quince Estados miembros, en el que la libertad, la seguridad y la justicia se consagraban como premisas para la construcción de Europa, lo que conlleva necesariamente una especial atención al control y vigilancia de las fronteras exteriores, como se expresa en su objetivo: *“Mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia”⁶³, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores*”. Esta cooperación intergubernamental se incorporó en el marco de la UE y desde esa fecha, el Consejo Europeo de Justicia e Interior ha adoptado

⁶³ La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se basa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014). Emanan del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el “Espacio de libertad, seguridad y justicia”.

varias medidas para fortalecer la cooperación en el ámbito de la migración, el asilo y la seguridad.

Las posteriores cumbres de lo Consejos Europeos⁶⁴ fueron sentando las bases de la Unión, con la elaboración, entre otras, de una política migratoria común, la desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros y el consiguiente refuerzo de la protección de las fronteras exteriores que ya no quedaban bajo la decisión e intereses de cada uno de los países miembros.

En el campo de la gestión de fronteras condujo a la creación de “la Instancia común de expertos de las fronteras exteriores”⁶⁵, un grupo compuesto por miembros del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y los jefes de los servicios nacionales de control de fronteras. Este órgano coordinó proyectos nacionales creados “ad-hoc” para el Control de Fronteras y su tarea consistía en supervisar los proyectos pilotos y las operaciones comunes relacionadas con la gestión de fronteras. Se identificaron los siguientes proyectos “ad hoc”:

- Centro de Análisis de Riesgos (Helsinki, Finlandia)
- Centro para las Fronteras Terrestres (Berlín, Alemania)
- Centro para las Fronteras aéreas (Roma, Italia)
- Centro para las Fronteras Marítimas Occidentales (Madrid, España)
- Centro de Formación para la Formación (Traiskirchen, Austria)

⁶⁴ Consejo Europeo de Tampere, conclusión número 24

Consejo Europeo de Niza, conclusión número 49

Consejo Europeo de Laeken, conclusión número 42

⁶⁵ Gestión Integrada de las fronteras exteriores. Ver: eur-lex.europa.eu/legal-content/es

- Centro de Excelencia (Dover, Reino Unido)
- Centro para las Fronteras Marítimas Centrales (Pireo, Grecia)

La Comisión Europea en una comunicación al Consejo el 7 de mayo de 2002, relativa a la “gestión integrada de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión” subraya la importancia de la custodia fronteriza. Para la Comisión había que dar respuesta a cuatro exigencias:

- Garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros que, al suprimir las fronteras interiores, facilitan el movimiento de las personas y mercancías.
- Aumentar la eficacia contra la inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de toda índole.
- Dotar de los medios de lucha precisos contra todo tipo de peligros interiores y exteriores con que el terrorismo lastra a los Estados miembros.
- Gestionar un elevado nivel de seguridad dentro de la Unión Europea cuando concluya su ampliación.

Además, la Comisión preconiza la creación de un “Órgano común de expertos de fronteras exteriores” encargado de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros.

El plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la unión Europea, aprobado por el Consejo de 13 de junio de 2002, ratificó la creación de un órgano común de expertos de fronteras exteriores a efectos de la gestión integrada de las fronteras exteriores,

Órgano que sin embargo presentaba ciertas limitaciones estructurales respecto a la coordinación operativa.

3.2.- FRONTEX⁶⁶

En el ámbito de las fronteras exteriores de la Unión Europea la política comunitaria tiene por objeto establecer una gestión integrada que

⁶⁶ La base jurídica de FRONTEX es la siguiente:

a.- La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue establecida por el Reglamento (CE) 2007/2004 (10.26.2004, DO L 349 / 25.11.2004) Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

b.- Este Reglamento fue posteriormente modificado por el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 por el mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n ° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. Fue modificado en último lugar por el Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) no 2007/2004 se crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

c.- Además, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 de 22 de octubre de 2013, se establece el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), especifica "un marco común para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y la [FRONTEX] Agencia Para mejorar la conciencia situacional y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión («fronteras exteriores») con el fin de detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y contribuir a garantizar la protección y salvar las vidas de los inmigrantes ('EUROSUR) ".

d.- La sede de la agencia es Varsovia, Polonia, por decisión 2005/358 / CE: Decisión del Consejo de 26 de abril de 2005, por la sede de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

e.- FRONTEX, como una agencia de la UE, recoge y trata datos personales de acuerdo con lo dispuesto en la Regla 45/2001 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000 sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios ya la libre circulación de estos datos.

permita garantizar un nivel elevado y uniforme de control de las personas y de vigilancia como condición previa a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX⁶⁷), creada mediante el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004, va a desempeñar un papel clave en la aplicación de una política común de la UE para la gestión integrada de las fronteras. Sin embargo FRONTEX emprendió su labor operativa el 3 de octubre de 2005, al tiempo que las tareas administrativas.

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

Aunque los Estados miembros son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, FRONTEX facilitará la aplicación de las medidas comunitarias, actuales y futuras, relativas a la gestión de estas fronteras. La política comunitaria se beneficiará claramente de una mayor coordinación de sus actividades en materia de control y vigilancia de las mismas. En este contexto se entiende por fronteras exteriores de

⁶⁷ El título completo de FRONTEX es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, numerosa documentación se refiere a ella como la "Agencia".

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

En su primer año de funcionamiento se centró más en funciones administrativas que en actividades operativas, pasando paulatinamente a dedicarse al desarrollo de operaciones destinadas a reducir los flujos de inmigración irregular en el territorio de la Unión Europea, preferentemente en la zona del Mediterráneo. En 2006 se pusieron en marcha importantes iniciativas, como la creación de los equipos conjuntos de asistencia FRONTEX y la puesta en común del equipo técnico de los Estados miembros, Asimismo, se estableció la coordinación operativa con terceros países, un proceso continuo que resulta necesario para conocer los puntos fuertes de las actuaciones conjuntas.

FRONTEX promueve un modelo paneuropeo basado en un sistema de cuatro niveles para el control de acceso que no sólo incluye controles de las fronteras, sino también otros elementos importantes. El intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros, la inmigración y la repatriación conforman el primer nivel del sistema. El segundo nivel está representado por el control de las fronteras, que incluye la vigilancia, comprobaciones e inspecciones fronterizas y análisis de riesgos, mientras que la cooperación con la guardia de fronteras, las autoridades aduaneras y las autoridades policiales en los países vecinos constituye el tercer nivel. El último nivel hace referencia a la cooperación con terceros países, incluyendo actividades comunes. FRONTEX promueve, además, la cooperación entre las autoridades responsables de

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

Una de las tareas de FRONTEX es recopilar y analizar los resultados clave, describiendo la escala y las tendencias de la inmigración irregular a través de las fronteras exteriores, sobre la base de la información proporcionada por los Estados miembros, por los países asociados a Schengen y por otras fuentes institucionales y públicas.

Durante el año 2006 y contrariamente a la tendencia a la baja de las entradas irregulares en la Unión Europea, aumentaron las detecciones y las detenciones en España y Grecia.

Las principales secciones fronterizas en cuanto a detección, detención y denegación e entrada a inmigrantes irregulares son: frontera terrestre entre Eslovaquia y Ucrania, entre Eslovenia y Croacia⁶⁸, entre Grecia y Albania y entre Grecia y Turquía. Las fronteras exteriores Schengen de Austria, las Ciudades de Ceuta y Melilla; las Islas Canarias; Sicilia y la isla de Lampedusa; las fronteras marítimas y aéreas del Reino Unido; la frontera marítima entre Grecia y Turquía también constituye una importante zona de inmigración irregular.

Se registró también un incremento de entradas ilegales o denegaciones de entrada en las fronteras aéreas; los aeropuertos de París (Charles de Gaulle), Londres (Heathrow), Fráncfort, Ámsterdam,

⁶⁸ Desde el 1 de julio de 2013 Croacia es un Estado miembro de la Unión Europea.

Madrid, y Milán que siguen siendo los principales puntos de la inmigración ilegal por vía aérea⁶⁹.

Los países de la Unión Europea se ven afectados por la inmigración irregular que transita desde África hasta España e Italia, debido a la legislación vigente en algunos Estados miembros, un importante número de inmigrantes irregulares son puestos en libertad a los 30 ó 40 días después de los cuales algunos de ellos continúan su viaje en el espacio de libre circulación de personas.

La mayoría de los inmigrantes detectados en las fronteras marítimas meridionales eran de Marruecos (aproximadamente el 70% de todas las detecciones en las fronteras marítimas de Italia), seguidos de nacionales de países subsaharianos (que llegan principalmente a las Islas Canarias), así como nacionales de Eritrea y de Egipto (que llegan principalmente a Italia y a Malta).

Para desempeñar el papel de coordinador, FRONTEX estableció una red que garantizara la cooperación en materia de fronteras, para ello cada Estado miembro o país asociado a Schengen designó y creó un punto de contacto nacional FRONTEX (National FRONTEX Point of Contact)⁷⁰. Este único punto de contacto nacional recibe toda la información de FRONTEX y su tarea es distribuirla a las autoridades relevantes dentro de la administración nacional.

⁶⁹ La mayoría de los inmigrantes detectados en las fronteras aéreas eran nacionales de los países de Sudamérica y Centroamérica, de China o Nigeria.

⁷⁰ En julio de 2006 se celebró en la Agencia la primera reunión de los puntos de contacto nacionales FRONTEX y se acordó el “*modus operandi*”. Acordándose por unanimidad la necesidad de crear varias redes para los distintos campos de actividad de FRONTEX, como por ejemplo la red FRONTEX de análisis de riesgos o la red de coordinadores de la formación.

Para evitar procedimientos extensos a la hora de llevar a cabo operaciones conjuntas y proyectos, FRONTEX firmó un acuerdo marco de asociación con cada administración nacional. Este acuerdo es idéntico para todos los países y establece el marco de cooperación. En la práctica, este acuerdo marco se aplica mediante acuerdos individuales con los Estados miembros o países asociados a Schengen.

Para organizar y promover la ayuda mutua entre Estado miembros y los países asociados a Schengen, FRONTEX ha puesto en práctica otra estructura de gran eficacia operativa. Su labor consiste en probar y evaluar nuevas soluciones y proyectos técnicos para mejorar el control de las fronteras. Los equipos conjuntos de asistencia FRONTEX (FRONTEX Joint Support Teams, FJST) son grupos compuestos por agentes de fronteras de los Estado miembros y de los países asociados a Schengen. Los miembros de estos grupos se apoyan mutuamente a nivel técnico o facilitando equipos destinados a determinados lugares o áreas en fronteras terrestres o marítimas que hayan sido identificadas como excepcionales por el tipo o cantidad de fenómenos relacionados con la inmigración.

FRONTEX ha participado en la preparación del Reglamento del Consejo⁷¹ en el que se aprueban los equipos de intervención rápida en las fronteras (Rapad Border Intervention Team, RABIT). Cualquier Estado miembro podrá solicitar, dentro del marco de FRONTEX, el despliegue en su territorio de equipos de intervención rápida en las fronteras y su

⁷¹ 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 modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respeta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados (DO L 199 de 31.7.2007, p. 30)

cometido es el de asistir, de manera provisional, a los agentes nacionales de la guardia fronteriza del Estado miembro. Con arreglo a esta legislación, los guardias de fronteras que participan de estos equipos pueden desempeñar todas las tareas y ejercer todas las facultades relativas a las inspecciones fronterizas y a la vigilancia de las fronteras de conformidad con el Código de Fronteras Schengen. Por otra parte se ha reforzado el estatuto de los agentes invitados. Los que participan en operaciones conjuntas y proyectos pilotos bajo los auspicios de FRONTEX tienen las mismas facultades y desempeñan las mismas tareas en las inspecciones fronterizas y la vigilancia de las fronteras.

Uno de los aspectos fundamentales para el funcionamiento de FRONTEX fue la definición de procedimientos para la toma de decisiones relacionadas con sus funciones operativas. Este procedimiento para la toma de decisiones se constituye en un sistema integrado de normas y procedimientos para el desarrollo de iniciativas operativas que engloba cuatro etapas:

- Análisis de riesgos o propuesta de un Estado miembro (inicio de una actividad operativa), incluyendo propuestas para medidas conjuntas.
- Elaboración de iniciativas operativas: la preparación de una tarea operativa se llevan a cabo por las unidades de FRONTEX y son gestionados y debatidos conjuntamente durante la reunión de la Dirección (que reúne a todos los jefes de unidad) a fin de garantizar una elaboración comprensible y coherente.
- Elaboración del plan operativo y su aplicación, este plan contiene, entre otras cosas, una descripción general de los preparativos, la planificación, el *modus operandi*, los medios técnicos y el personal

disponible, un presupuesto detallado para la operación, los costes de aplicación del plan de comunicación, los riesgos relacionados con la aplicación, etc.

- Evaluación/seguimiento, se prepara un informe de evaluación basado en los resultados obtenidos, teniendo en cuenta las contribuciones del país anfitrión y de los Estados participantes, así como las contribuciones de los funcionarios de FRONTEX.

Las principales funciones de FRONTEX, de acuerdo con el Reglamento, son:

- Coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores.
- Asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes nacionales de la guardia de fronteras y establecer normas comunes de formación.
- Realizar análisis de riesgos.
- Seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores.
- Facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

En el transcurso del año 2006 se pusieron en marcha quince operaciones⁷² conjuntas basada en análisis de riesgos. Las actividades realizadas abarcan todas las áreas fronterizas, tanto las fronteras

⁷² Operación Poseidón, desarrollada entre junio y julio de 2006 en la zona oriental del Mar Mediterráneo, en aguas territoriales de Grecia. Operación Amazon, para evitar la inmigración irregular procedentes de Sudamérica y por ello tuvo como objetivo los principales aeropuertos de la UE. Operación Hera I y II. Operación Nautilus en la frontera marítima de Malta. Otra serie de operaciones conjuntas tuvieron por objeto la gestión de puntos focales (Focal Point Offices) de las fronteras exteriores terrestres.

marítimas como las terrestres o los aeropuertos. Las áreas geográficas de las operaciones conjuntas, así como las fechas de su ejecución, fueron definidas en la evaluación de riesgos o en el análisis de amenazas relativo a las fronteras exteriores.

La afluencia de inmigrantes irregulares a las costas de las Islas Canarias a comienzo del verano de 2006 motivó la activación del artículo 8 del Reglamento⁷³, activándose la operación conjunta marítima: Hera I y II. Las actividades de FRONTEX en 2006 se centraron en la afluencia de inmigrantes irregulares a las Islas Canarias, ya que se trata de una de las cuatro rutas principales para llegar a la UE. Entre junio y diciembre de 2006 llegaron a las Islas Canarias más de 20.000 inmigrantes.

El despliegue de expertos (Hera I) se inició el 17 de julio de 2006. El primer grupo permaneció hasta el 17 de agosto e incluía colaboradores de Francia, Portugal e Italia. El segundo grupo compuesto por 9 expertos procedentes de Italia, el Reino Unido, Portugal, Alemania y Países Bajos. El tercer grupo inició su actividad del 19 de septiembre y estaba compuesto por expertos de Países Bajos, Francia, Italia, Portugal y Noruega. Las autoridades españolas junto con los expertos de FRONTEX identificaron a 100% de los inmigrantes irregulares; de ellos, 6076 fueron deportados a sus países de origen por las autoridades españolas; los principales países de origen eran Marruecos, Senegal, Malí, Gambia y Guinea. Mediante la información recopilada durante las entrevistas, fue posible detectar varios pasadores de fronteras, principalmente en Senegal, y evitar la salida de más de mil personas.

⁷³ Artículo 8: cualquier Estado miembro enfrentado a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en materia de control y vigilancia de sus fronteras exteriores puede solicitar la ayuda de FRONTEX.

En el marco del segundo módulo, una operación de vigilancia marítima denominada HERA II que dio comienzo el 11 de agosto DE 2006, se reunieron equipos técnico para la vigilancia de fronteras de varios Estados miembros con el objetivo de reforzar el control entre la costa occidental africana y las Islas Canarias. De este modo, se consideró disminuir el número de embarcaciones que utilizaban esta ruta de inmigración y se consiguió reducir la pérdida de vidas humanas durante la travesía, larga y peligrosa. Era la primera vez que una operación de este tipo se llevaba a cabo en aguas territoriales de Senegal y Mauritania y en estrecha colaboración con las autoridades locales. Además de las embarcaciones y helicópteros españoles, en la operación participó una embarcación portuguesa y otra italiana, así como una aeronave italiana. Aunque esta operación tenía una duración prevista de nueve semanas, se prorrogó hasta el 15 de diciembre de 2006, en este período de extensión participó una aeronave finlandesa.

Durante la fase operativa de HERA II se interceptaron, cerca de la costa, africana un total de 57 cayucos con 3.887 inmigrantes.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2005, se invitó a FRONTEX a emprender un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera meridional de la UE, es decir, el Mar Mediterráneo, y sobre una Red Mediterránea de Patrullas Costeras en la que participan los Estados miembros de la UE y los países norteafricanos.

Esta petición del Consejo Europeo se puso en práctica mediante el estudio MEDSEA, presentado por FRONTEX en julio de 2006, que

contiene la estructura organizativa e indica de qué manera debe realizarse el intercambio de información para garantizar la coordinación de una actividad operativa de este tipo desde un enfoque comunitario.

En las mismas Conclusiones del Consejo se invitó, además, a estudiar si era técnicamente factible establecer un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo. En respuesta a esta demanda, FRONTEX elaboró el estudio BORTEC. El estudio presenta la estructura de un sistema de vigilancia que cubre todas las fronteras marítimas meridionales de la UE y se basa en las actividades de vigilancia existentes y en su modernización para formar un sistema de vigilancia europeo.

En el Consejo JAI del 18 de septiembre de 2007, el Consejo subrayó especialmente el mandato de FRONTEX e instó a la propia Agencia, así como a los Estados miembros, a desarrollar en mayor medida el enfoque integrado del control de las fronteras y las operaciones de vigilancia, especialmente en zonas de alto riesgo. Entre otras cosas, invitó a FRONTEX a identificar y aplicar medidas a largo plazo en relación con las patrullas de las fronteras exteriores meridionales, así como a completar el análisis del Derecho del Mar⁷⁴

El número de operaciones conjuntas realizadas en 2007 aumentó significativamente. Es de notar asimismo que, aunque aumentó ligeramente el número de Estados miembros participantes en las actividades operativas, disminuyó el de operaciones iniciadas y dirigidas por los Estados miembros. Este dato podría verse como un indicador de

⁷⁴ Conclusiones del Consejo sobre el incremento del refuerzo de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea de 18 de septiembre de 2007.

una mayor sensibilización y aceptación de las actividades coordinadas por FRONTEX en los Estados miembros que, evidentemente, se basan en propuestas personalizadas de iniciativas operativas conjuntas. La disminución del número de nacionales de terceros países interceptados o capturados en el transcurso de operaciones conjuntas debe considerarse un efecto de la táctica operativa aplicada.

El programa de anual de 2007 sobre operaciones conjuntas en las fronteras exteriores se resume⁷⁵ en:

- 3 Operaciones conjuntas marítimas durante en primer semestre y 4 operaciones conjuntas durante el segundo, llevadas a cabo en diferentes zonas geográficas sobre la base del análisis de riesgos.
- Realización de un estudio de viabilidad sobre la vigilancia de las fronteras marítimas meridionales de la UE (BORTEC) a mediados de año.
- Desarrollo de proyecto piloto sobre la base de un estudio de viabilidad de la creación de una red de patrullas en las costas mediterráneas.
- Realización del proyecto piloto sobre los principios de inteligencia en el mar durante el segundo trimestre del año.
- Proyectos pilotos sobre buenas prácticas en fronteras marítimas, terrestres y aéreas.
- 2 Operaciones conjuntas terrestres durante el primer semestre y 3 operaciones conjuntas durante el segundo semestre del año, llevadas a cabo en la zona geográfica identificada por el análisis de riesgos de las rutas de inmigración ilegal.

⁷⁵ Para más información, consúltase el INFORME DE LA COMISIÓN sobre evaluación y desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX, datos estadísticos, SEC(2008).

- 1 Operación conjunta sobre la base de los actuales *modus operandi* en relación con los documentos falsificados.
- Evaluación de las actividades de los centros de referencia e integración de éstos en los equipos de asistencia conjunta de FRONTEX.
- 2 Operaciones conjuntas en las fronteras aéreas durante el primer trimestre y 2 operaciones durante el segundo semestre del año, llevadas a cabo sobre a base de análisis de riesgos.

a.- Misión y tareas de FRONTEX

FRONTEX promueve, coordina y desarrolla la gestión de fronteras europea en consonancia con la Carta de los derechos fundamentales de la UE la aplicación del concepto de gestión integrada de fronteras. También ayuda a las autoridades fronterizas de los diferentes países de la UE trabajan juntos. La “Agencia” fue creada, como se ha indicado, para reforzar y agilizar la cooperación entre las autoridades nacionales de fronteras. En pos de este objetivo, FRONTEX tiene varias áreas operativas que se definen en su reglamento de constitución y las posteriores modificaciones⁷⁶. Estas áreas de actividad son:

- Operaciones Conjuntas, planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las operaciones conjuntas que se llevan a cabo utilizando personal, medios y equipos de los Estados miembros en la vigilancia y control de las fronteras exteriores (mar, tierra y aire).
- Formación, FRONTEX es responsable del desarrollo de las normas comunes de formación. Estas incluyen el plan de estudios básico común, que proporciona una base homogénea de formación: básica

⁷⁶ Ver: las bases legales de FRONTEX

para el acceso como Guardias de Fronteras y especializada, capacitación o de altos estudios para suboficiales y oficiales de alto rango.

- Análisis de Riesgos, FRONTEX recopila y analiza la información e inteligencia sobre la situación actual de las fronteras exteriores. Estos datos se compilan a partir de los pasos fronterizos y de la información operativa, así como la proporcionada por los Estados miembros y las obtenidas por fuentes abiertas, incluyendo medios de comunicación y la investigación académica.
- Investigación, FRONTEX sirve como una plataforma para reunir al personal dedicado a la vigilancia y control de las fronteras de Europa con el mundo de la investigación y la industria para reducir la brecha entre los avances tecnológicos y las necesidades de las autoridades de control de fronteras.
- Proporcionar una capacidad de respuesta rápida, FRONTEX ha creado un recurso agrupado en forma de equipos europeos de Guardias de Fronteras (EBGT) y una extensa base de datos de los equipos disponibles que reúne a especialistas en recursos humanos y técnicos de toda la UE. Estos equipos se mantienen en plena disposición en caso de una situación de crisis en la frontera exterior.
- Ayudar a los Estados miembros en las operaciones conjuntas de retorno; cuando los Estados miembros tomen la decisión de retornar a los extranjeros en situación irregular, que no han podido salir voluntariamente, FRONTEX asiste a los Estados miembros para coordinar sus esfuerzos y maximizar la eficiencia y la rentabilidad al tiempo que garantiza que el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

b.- Análisis de riesgos

La información relativa a los riesgos emergentes y al estado actual de la situación en las fronteras exteriores forman la base del análisis de riesgos y la llamada "conciencia situacional" para las autoridades de control de fronteras de la UE. FRONTEX desarrolla y opera los sistemas de información que permitan el intercambio de dicha información, incluyendo la Red de información y coordinación.⁷⁷

Para que FRONTEX pueda llevar a cabo su labor, los expertos en análisis de riesgos de los Estados miembros deben apoyar a la Unidad de Análisis de Riesgos de FRONTEX. Por ello se creó la denominada Red de FRONTEX de Análisis de Riesgos. En junio y diciembre de 2006 se celebraron dos reuniones de dicha red y se aceptó que sería un foro para el intercambio de inteligencia.

El examen y las recomendaciones ofrecidos por la Unidad de Análisis de Riesgos constituyeron uno de los productos más importantes que permitieron a la Agencia añadir valor público a los resultados ofrecidos en 2007. La elaboración de productos de inteligencia cuyo ámbito de aplicación va más allá de las fronteras nacionales e incluso de las fronteras virtuales exteriores de la Unión Europea constituye un ámbito de actividad en el que FRONTEX es pionera.

En materia de análisis de riesgos, el programa anual de 2007 presentó los siguientes resultados:

⁷⁷ Red de información y coordinación, establecida por la Decisión 2005/267 / CE y el sistema de vigilancia de las fronteras europeas.

- Informe general sobre análisis de riesgos 2007.
- 4 Análisis de riesgos individualizados sobre cuestiones de actualidad, por países, zonas geográficas o fenómenos específicos.
- Análisis de riesgos y amenazas adecuado en apoyo de operaciones conjuntas clave
- Boletines periódicos (con arreglo a la legislación en vigor y de carácter público) sobre la situación actual de la seguridad en las fronteras exteriores de la UE.
- Análisis de riesgos conjuntos con los terceros países correspondientes.
- Contribución a la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada (OCTA)⁷⁸ 2007 de Europol.

El análisis de riesgos es el punto de partida para todas las actividades de FRONTEX incluidas las de las operaciones conjuntas, a través de los estudios de investigación.

Con el fin de identificar las tendencias a corto mediano y largo plazo, una gran cantidad de datos necesitan ser recopilados y analizados. Para ello, FRONTEX supervisa el entorno de seguridad global, especialmente los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales y ambientales que podrían afectar a la seguridad fronteriza.

La agencia recopila datos de los Estados miembros, los órganos de la UE, así como de los medios de comunicación públicos y otras fuentes dentro y fuera de las fronteras de Europa. Los datos recopilados se

⁷⁸ EU organised crime and threat assessment 2007, www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2007-eu-organised-crime-threat-assessment-1459

analizan con el objetivo de crear una imagen clara de la situación en las fronteras exteriores de la UE.

El trabajo analítico de la agencia es más que la identificación de riesgos. Se trata de maximizar la eficacia en la prevención de la delincuencia transfronteriza, sobre todo trata y tráfico de personas, y garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de la UE mediante la predicción de las tendencias futuras. Los resultados y recomendaciones del análisis de riesgos se están utilizando, para la coordinación diaria así como para las operaciones conjuntas.

Modelo integrado de análisis de riesgos

Para analizar todos los datos, FRONTEX ha desarrollado su propio modelo de análisis de riesgos, llamado CIRAM, el modelo integrado de análisis de riesgos comunes. CIRAM ofrece a FRONTEX una base para la coordinación de las operaciones conjuntas. Adquirir conocimientos sobre la delincuencia transfronteriza es esencial para el establecimiento de una reacción apropiada. Por lo tanto, CIRAM permite la evaluación de los riesgos planteados por diferentes amenazas. Ha sido desarrollado en estrecha consulta con los Estados miembros, y es aplicable, tanto a la UE como a nivel nacional.

CIRAM se basa en un modelo de control de acceso de cuatro niveles que implica la recopilación de información y la difusión de análisis de riesgo para una amplia gama de socios. Los socios incluyen a las autoridades de control de fronteras, tanto dentro de la zona Schengen y en las fronteras exteriores (por ejemplo, aduanas), como los agentes del

Estado miembro que cooperan en los países vecinos y de los Estados no comunitarios.

El uso del análisis de riesgos no se limita sólo a las operaciones, también puede ser utilizado por los órganos de toma de decisiones para el establecimiento de prioridades, el desarrollo de contramedidas y la determinación de los futuros objetivos. Estas evaluaciones también sirven de base para la planificación de otras actividades, como la formación o la investigación y desarrollo. FRONTEX también trabaja en estrecha colaboración con organizaciones internacionales⁷⁹ para identificar las áreas en las que las capacidades podrían mejorarse.

Actividades de análisis de riesgos de FRONTEX se dividen en dos categorías: análisis estratégico y análisis operacional.

A nivel estratégico, FRONTEX recopila información de diferentes fuentes, tales como:

- Las autoridades fronterizas de los Estados miembros y los países no comunitarios.
- Socios de la UE (como la Comisión Europea, Europol y Eurostat).
- Organizaciones internacionales,
- Fuentes abiertas.

Una vez recopilados los datos disponibles, FRONTEX prepara una imagen de la situación, las modalidades y tendencias de la inmigración

⁷⁹ ACNUR, la OIM, la ONUDD, ICMPD, INTERPOL y Europol.

irregular y las actividades delictivas transfronterizas en las fronteras exteriores, incluida la trata de seres humanos.

Una vez que un área vulnerable en la frontera exterior ha sido identificada, puede emitirse una propuesta de operación conjunta u otra actividad. Se continúa con una planificación detallada, en estrecha cooperación con los Estados miembros y con Schengen; además los países asociados son invitados a participar. Esta colaboración y el intercambio de conocimientos técnicos y de la experiencia operativa se mantienen durante toda la operación. Los resultados de la evaluación son incorporados al sistema después de la operación, para que sea informado con los últimos acontecimientos de la inmigración irregular y de la delincuencia transfronteriza.

Para ello, FRONTEX ha establecido un sistema llamado “Red de Análisis de Riesgo de FRONTEX (FRAN)” que une las redes de inteligencia de países europeos con la organización paneuropea. Esto proporciona un marco para el intercambio de conocimientos y la producción de informes analíticos y estratégicos sobre la situación en las fronteras exteriores, así como para la producción de los documentos de análisis de riesgos semestrales, anuales y otros documentos realizados a medida.

Es un desafío para FRONTEX compartir la inteligencia, sobre todo en los países de origen y de tránsito de la migración irregular, con miras de crear una comunidad de inteligencia más amplia para el intercambio de información en beneficio mutuo. La intención es proporcionar a esos países la oportunidad y el conocimiento de compartir información.

Por ello, FRONTEX construye comunidades de inteligencia regionales de intercambio, similares a FRAN, con países no pertenecientes a la UE y ha establecido la “red Balcanes occidentales de análisis de riesgos” (RAN BM) y la red de análisis de riesgos para las Fronteras Orientales (EB RAN), que son compatibles con los sistemas de la UE, además de promover una red de intercambio de inteligencia entre los países socios de África.

Dentro del análisis operativo, se necesita construir un panorama más amplio de las principales tendencias de la migración irregular y de otros fenómenos al mediano y largo plazo, FRONTEX también presta mucha atención a los acontecimientos diarios en las áreas de sus operaciones conjuntas en las fronteras exteriores. Se pone a la disposición de los Estados miembros el informe, a través de los centros de coordinación, en el que se incluyen los cambios en el modus operandi y otros factores que afectan a las operaciones conjuntas. Las redes de contrabando prestan mucha atención a las actividades operacionales en la frontera y cambian sus tácticas constantemente.

Este proceso se inicia antes de poner en marcha una operación conjunta e incluye elementos tales como las rutas más probables utilizadas por los traficantes de personas, el modus operandi y otros fenómenos específicos a nivel local. Estos datos se incorporan en una evaluación táctica (TFA) que a su vez se utiliza para finalizar el plan operativo y determinar exactamente qué tipo de equipos técnicos son los más apropiados para una determinada operación (si desea utilizar lanchas rápidas o grandes embarcaciones, si helicópteros o aviones serían los más adecuados para un entorno determinado, por ejemplo).

Cuando se detectan a los inmigrantes irregulares en la frontera exterior, ya sea por intentar entrar irregularmente o rescatados en el marco de una actividad de rescate (SAR), hay que recopilar y analizar toda la información disponible. Los datos de interés incluyen los puntos de salida y llegada, el tamaño y el tipo de barcos (para las operaciones marítimas) el precio pagado a los grupos de facilitadores y las principales nacionalidades de los inmigrantes. Toda esta inteligencia es analizada por el personal de la operación a través de los centros de coordinación internacionales, nacionales y locales para perfeccionar los procedimientos operativos y para maximizar su eficacia.

En virtud de una enmienda del Reglamento de creación de FRONTEX realizada en de 2011, la Agencia tiene el poder de procesar datos personales dentro de ciertas limitaciones estrictas. La más importante de ellas es que la agencia sólo procesa los datos de las personas sospechosas, para las autoridades nacionales, de cometer un delito transfronterizo como el tráfico ilícito de inmigrantes o la trata de seres humanos⁸⁰.

Las actividades de análisis producen un gran número de informes diarios y periódicos que proporcionan una imagen actual y detallada, no sólo para el personal operativo, sino también para la gestión de FRONTEX, la Comisión Europea y los organismos nacionales e internacionales encargados de hacer cumplir la ley. Todos los datos recogidos a través del análisis operativo se utilizan de nuevo en el proceso de análisis estratégico para mantener la imagen de la situación lo más actualizada posible.

⁸⁰ El Reglamento (CE) nº 45/2001 se aplica al tratamiento de datos personales por parte de la Agencia.

La gestión de la información es un aspecto importante sobre todo si consideramos el número de Estados miembros y de otros socios que participan en las operaciones, además, la Unión Europea tiene más de 42.000 Km. de costa, casi 9.000 kilómetros de fronteras terrestres y alrededor de 300 aeropuertos internacionales. El trabajo de la gestión del flujo de la migración legal e ilegal requiere una imagen clara de la situación actual en todas las fronteras exteriores de la UE, de los aeropuertos, así como de otros aproximadamente 1.800 puntos de paso de fronteras de la UE, tanto en tierra como en los puertos de mar.

Para dar respuesta a esta necesidad, se creó el Centro de Situación de FRONTEX (FSC), que tiene la tarea de proporcionar una imagen constantemente actualizada, lo más cerca al tiempo real como sea posible, de las fronteras y la inmigración en Europa. Pero el FSC cuenta con más de una función de recopilación de información. Actúa como un punto central de contacto y acceso a la información. También es una parte importante dentro *“mecanismo de respuesta rápida”* en el caso de una situación de emergencia que ocurra en cualquier lugar en la frontera exterior. Por ello, el FSC tiene las siguientes funciones:

- Monitorizar la situación. Es la función principal de FSC. Todas las otras áreas de la actividad del centro contribuyen, de alguna manera, a su capacidad para proporcionar lo más detallada, precisa y actualizada una imagen posible de la situación en las fronteras exteriores de la UE. FSC proporciona situación y seguimiento de crisis, la entrega de alertas tempranas y los informes de situación a los clientes internos y externos.

- Punto de contacto. Con el fin de garantizar una comunicación efectiva, el FSC proporciona un punto de contacto oficial (entrante y saliente) entre los Estados miembros y FRONTEX, así como para otros socios externos.
- Apoyo operativo conjunto. El FSC procesa los datos entrantes de todos los campos de operación, recopilación y procesamiento en imágenes situacionales diarias de lo que está ocurriendo sobre el terreno. Este procesamiento incluye la comprobación de la calidad de los datos entrantes y asegurar que está disponible en el formato adecuado para su posterior análisis. FRONTEX ha desarrollado sus propios sistemas de información especializados que permiten a todos los participantes en las operaciones conjuntas compartir información de manera eficaz.
- Control de los medios. Un elemento indispensable de mantenerse al tanto de la imagen más grande está en constante monitoreo de fuentes públicas y medios de comunicación.
- Conciencia de la Misión. El objetivo de mantener la conciencia de la misión es el de mantener al personal (autorizado) informado sobre las áreas críticas y cualquier otra información pertinente acerca de los países fuera de la UE.
- Apoyo a la gestión de crisis. En el caso de una intervención rápida, el papel del FSC es el de garantizar que todos los procedimientos internos se siguen correctamente y para supervisar el progreso de las medidas de apoyo a la emergencia.

c.- Área de Operaciones de FRONTEX

Los Países Schengen están obligados a desplegar personal y recursos suficientes para garantizar un *"nivel de control de calidad y*

uniformidad" en las fronteras exteriores del espacio Schengen. Deben asegurarse de que los guardias fronterizos están debidamente capacitados. La UE y los países asociados de Schengen a su vez se ayudan para la aplicación efectiva de los controles fronterizos a través de la cooperación operativa, coordinada por la agencia de la UE FRONTEX. Así, la Agencia también tiene el mandato de ayudar a los países de la UE en la armonización de las normas de gestión de fronteras con el objetivo de luchar contra la delincuencia transfronteriza al tiempo que permite el paso legítimo través de la frontera exterior de la UE de forma más rápida y más fácil.

Schengen comprende 26 países (entre ellos un número de estados fuera de la UE, los llamados países asociados), significa el movimiento interno y libre para casi la mitad de mil millones de personas. Cabe señalar que la supresión de los controles en las fronteras interiores hace que los controles en las fronteras exteriores sean mucho más importantes. En pocas palabras, en la frontera de la zona Schengen es tan fuerte como su eslabón más débil.

El Código de fronteras Schengen incluye una serie de medidas concretas destinadas a compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores y de reforzar la seguridad en las fronteras exteriores de la Unión. Se establece claramente que la responsabilidad principal del control fronterizo recae en los países Schengen que tienen una frontera exterior, incluyendo las fronteras terrestres y marítimas y aeropuertos internacionales. Un requisito clave es que los Estados miembros que tienen una frontera exterior debe asegurar que los controles adecuados y una vigilancia efectiva se llevan a cabo allí.

Mientras que el control de fronteras regular es la responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, el papel de FRONTEX se centra en la coordinación del despliegue de expertos adicionales y equipo técnico en las áreas fronterizas que se encuentran bajo una presión significativa de inmigración irregular. FRONTEX también construye la capacidad de los Estados Miembros en diversas áreas relacionadas con el control de las fronteras, incluida la formación y el intercambio de las mejores prácticas.

La inteligencia impulsada se planifica y desarrolla sobre la base de las operaciones conjuntas de FRONTEX y el Informe de Análisis de Riesgo anual analiza el riesgo del futuro de la migración irregular y la delincuencia transfronteriza en la frontera exterior de la UE. Durante las reuniones anuales de los Estados miembros con la agencia, luego se priorizan las operaciones conjuntas propuestas sobre la base de su importancia y de los recursos disponibles con el fin de garantizar una respuesta eficaz.

La consulta con los Estados miembros, junto con el país anfitrión, FRONTEX hace una evaluación del número de oficiales con experiencia específica y la cantidad y tipo de equipo técnico necesario. FRONTEX, entonces, dirige una petición a todos los Estados miembros y países asociados de Schengen, especificando claramente los perfiles requeridos (expertos falsos documentos, controles fronterizos, expertos en vigilancia, adiestradores de perros, debriefers, etc), así como equipos específicos necesarios para la operación (por ejemplo, helicópteros, aviones, patrullas, equipo termo-visión, detectores de latido del corazón, etc.). Los países deciden luego sobre el nivel de contribución que pueden aportar a la operación conjunta.

Plan Operativo (OPLAN) es el documento que define claramente el objetivo de cada operación conjunta, donde se llevará a cabo las cantidades y tipos de equipos técnicos y oficiales que van a participar. Muchas operaciones requieren el despliegue de “debriefers”, que llevan a cabo entrevistas con los inmigrantes con el fin de recabar información sobre las redes de tráfico de personas. Además, de los intermediarios culturales e intérpretes que permiten a los inmigrantes a expresarse en su propia lengua. El plan operativo también establece claramente las reglas a aplicar por los funcionarios que participan en la operación.

Implementación, en esta etapa, los guardias fronterizos y los equipos técnicos están desplegados a la zona de operaciones y llevar a cabo sus funciones de acuerdo con el plan operativo. Los agentes desplegados (oficiales invitados) trabajan bajo el mando y control de las autoridades del país anfitrión de la operación.

Durante el despliegue, los agentes invitados tienen capacidad para llevar a cabo todas las tareas y ejercer todos los poderes en materia de controles fronterizos o de vigilancia de fronteras de conformidad al Código de fronteras Schengen para los controles fronterizos, la vigilancia de fronteras, estampación, entrevistas de personas indocumentadas, consulta de bases de datos, etc. Los Agentes portan sus uniformes nacionales a los efectos de su identificación con las autoridades nacionales y los ciudadanos, los agentes invitados llevar un documento de acreditación, proporcionada por FRONTEX, que deben presentar por encargo.

Todos los oficiales desplegados en una operación coordinada por FRONTEX están obligados por el código de conducta⁸¹, que incluye disposiciones específicas sobre el respeto de los derechos fundamentales y el derecho a la protección internacional y establece un conjunto de normas de conducta que todo el personal involucrado en un operación conjunta FRONTEX debe seguir.

Los equipos europeos de la guardia de fronteras (EBGT)⁸²

⁸¹ Artículo 2 bis: Código de Conducta. La Agencia elaborará y desarrollará un Código de Conducta aplicable a todas las operaciones que coordine. El Código de Conducta establecerá los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, prestando especial atención a los menores no acompañados y a las personas vulnerables, así como a las personas que tratan de obtener protección internacional, y se aplicará a todas las personas que participen en las actividades de la Agencia. (Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011).

⁸² (Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011). Artículo 3, Composición y despliegue de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras:

1. A propuesta del director ejecutivo, el consejo de administración decidirá, por mayoría absoluta de sus miembros con derecho a voto, el número total y los perfiles de los agentes de la guardia de fronteras que deberán ponerse a disposición para los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras. Se aplicará el mismo procedimiento para decidir cualquier modificación posterior del número total y de los perfiles. Los Estados miembros contribuirán a los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras con un contingente nacional constituido en función de los diferentes perfiles definidos, para lo cual designarán a agentes de la guardia de fronteras que correspondan a los perfiles necesarios.

2. La contribución de los Estados miembros, en lo que se refiere a sus agentes de la guardia de fronteras, a operaciones conjuntas y proyectos piloto específicos para el año siguiente se planificará sobre la base de negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre la Agencia y los Estados miembros. De conformidad con dichos acuerdos, cuando la Agencia lo solicite, los Estados miembros pondrán a su disposición para su despliegue a los agentes de la guardia de fronteras, salvo en caso de que se enfrenten a una situación excepcional que afecte de manera sustancial a la ejecución de funciones nacionales. Dicha solicitud se realizará, como mínimo, con cuarenta y cinco días de antelación al despliegue previsto. La autonomía del Estado miembro de origen, en lo que respecta a la selección del personal y a la duración de su despliegue, no se verá afectada.

3. La Agencia contribuirá, asimismo, a los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras con agentes de la guardia de fronteras competentes enviados en comisión de servicios por los Estados miembros como expertos nacionales, de conformidad con el artículo 17, apartado 5. La contribución de los Estados miembros, en lo que se refiere al envío de agentes en comisión de servicios para el año siguiente, se planificará sobre la base de negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre la Agencia y los Estados miembros.

El nuevo reglamento de FRONTEX⁸³ especifica que FRONTEX creará equipos europeos de la guardia de fronteras (EBGT) para el despliegue en las operaciones conjuntas de FRONTEX. El EBGT estará compuesto por los guardias de fronteras de los Estados miembros de la UE, expertos en diferentes áreas de la gestión de fronteras, incluyendo la terrestre y la vigilancia de las fronteras marítimas, manejo de perros, la identificación de documentos falsos, etc.

Equipos de intervención rápida

La idea básica detrás de intervenciones rápidas es llevar la asistencia a un Estado miembro que se encuentra bajo presión urgente y excepcional. La presión se refiere especialmente a un gran número de nacionales de terceros países que intentan entrar en el territorio de un Estado miembro irregularmente.

En el caso de los miembros de intervención rápida de los equipos europeos de la Guardia de Frontera (EBGT) están destinados a proporcionar asistencia a corto plazo. El Estado miembro de acogida sigue siendo responsable del control y vigilancia de sus fronteras exteriores. Los Estados miembros tienen la obligación legal proporcionar guardias de fronteras para su despliegue a petición de FRONTEX, a menos que se enfrenten a una situación excepcional que afecte sustancialmente a la ejecución de funciones nacionales.

⁸³ Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea Entró en vigor en diciembre de 2011.

La decisión de desplegar EBGTS para una intervención rápida es tomada por el Director Ejecutivo de FRONTEX. La decisión final está precedida por un número de pasos de procedimiento:

- Solicitud de un Estado miembro.
- Información sobre la solicitud de la Directora Ejecutiva al Consejo de Administración.
- Evaluación de la situación sobre la base de análisis de riesgos de FRONTEX y la información proporcionada por un Estado miembro. El Director Ejecutivo también podrá enviar expertos a la zona con el fin de evaluar la situación sobre el terreno.
- Decisión del Director Ejecutivo (a más tardar cinco días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud).
- Comunicación sobre la decisión al Estado miembro solicitante y al consejo de administración.
- Si la decisión es positiva:
 - Preparación del plan operativo (a más tardar cinco días hábiles desde la fecha de la decisión)
 - Selección y composición de los equipos que se envíen
 - Despliegue (a más tardar cinco días hábiles después del plan operativo se acuerda entre el Director Ejecutivo y el Estado miembro requirente)

Los miembros de los equipos pueden realizar tareas y competencias bajo las instrucciones de y en la presencia de los guardias fronterizos del Estado miembro solicitante.

Tipos de operaciones

Hay tres dominios para el desarrollo de las operaciones conjuntas de FRONTEX, y son las que se corresponden a los tres tipos de frontera, marítima, terrestre y aérea. En cualquier tipo de frontera exterior que se lleve a cabo una operación, todas se basan en el análisis de riesgos. Cada operación se adapta únicamente a las circunstancias señaladas por FRONTEX en uno de sus productos de análisis de riesgos y, en base a estas recomendaciones, se realiza un plan operativo. Aunque los entornos operativos y otros detalles de una operación pueden ser muy diferentes, el proceso sigue siendo esencialmente el mismo.

Operaciones realizadas con FRONTEX (actualizadas 2014, 2015)⁸⁴

Operaciones en fronteras marítimas:

- Puntos Focales del mar: establecidos para llevar a cabo actividades operativas coordinadas en las zonas de fronteras marítimas exteriores, que no están cubiertas por las operaciones conjuntas regulares, con la finalidad de controlar la inmigración irregular hacia el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transnacional (mejora y buenas prácticas).
- POSEIDON (MAR), operación que tiene como objetivo llevar a cabo actividades operativas en las fronteras marítimas exteriores de la región del Mediterráneo Oriental (Grecia), con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige a territorio de los Estados

⁸⁴ Fuente: FRONTEX.europa.eu/operaciones/archive-of-operations/

Miembros de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Durante el año 2014, esta operación estuvo activada desde el 5 de enero de 2014 y se prolongó hasta el 31 de enero de 2015.

Entre los países participantes se encuentra España, que contribuye con medios de la Guardia Civil⁸⁵ (un avión de vigilancia marítima)

- EPN AENEAS, operación organizada para la vigilancia de las fronteras marítimas de la región del Mediterráneo central (Italia) con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige al territorio de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Esta operación finalizó el 30 de septiembre de 2014 para dar paso a la operación TRITON. En esta Operación participó España con medios de la Guardia Civil.
- EPN HERMES, operación organizada para la vigilancia de las fronteras marítimas de la región del Mediterráneo central (Italia) con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige al territorio de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Esta operación finalizó el 31 de octubre de 2014 para dar paso a la operación TRITON. En esta Operación participó España con medios de la Guardia Civil.
- EPN TRITON, operación organizada para la vigilancia de las fronteras marítimas de la región del Mediterráneo central (Italia) con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige al territorio de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Esta operación sustituye a AENEAS, HERMES y

⁸⁵ Ver Nota de Prensa de la Guardia Civil del 1 de junio de 2015 “El Director General de la Guardia Civil presenta en Málaga los medios que participan en la operación INDALO 2015”. En la nota se hace referencia a la contribución de la Guardia Civil en las operaciones de FRONTEX.

Mare Nostrum⁸⁶. Inició su actividad el 1 de noviembre de 2014. En esta Operación participó España con medios de la Guardia Civil.

- EPN INDALO⁸⁷, operación organizada para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la región del Mediterráneo Occidental, (España, del Estrecho de Gibraltar a las costas de Murcia) con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige al territorio de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. En esta Operación es liderada por España, a través de la Guardia Civil, participando con medios marítimos y aéreos así como la activación del Centro de Coordinación Nacional en Madrid y el Centro de Coordinación Regional en Algeciras.

La primera activación de INDALO se realizó en el año 2007; durante el año 2014 estuvo activa entre el 3 de junio al 31 de octubre.

- EPN HERA⁸⁸, operación organizada para la vigilancia en y más allá de las fronteras marítimas exteriores de la región del Océano Atlántico (Islas Canarias y Senegal), con el fin de controlar la inmigración irregular que se dirige al territorio de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. En esta Operación es liderada por España, a través de la Guardia Civil, participando con medios marítimos y aéreos así como la activación del Centro de Coordinación Nacional en Madrid y el Centro de Coordinación Regional de Canarias.

La primera activación de INDALO se realizó en el año 2007; durante el año 2014 estuvo activa entre el 3 de junio al 31 de octubre.

⁸⁶ Mare Nostrum, operación militar y humanitaria cuya finalidad es prestar asistencia a los inmigrantes antes de que se pueda repetir los acontecimientos ocurridos en Lampedusa el 3 de octubre de 2013.

⁸⁷ En la edición del año 2014, participaron en la Operación INDALO con personal y medios representantes de Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Marruecos.

⁸⁸ Durante el año 2014, participaron, en la Operación HERA, medios de Francia y durante el año 2015 de Portugal.

- MINERVA, operación en la que se llevan a cabo actividades operativas coordinadas en las fronteras exteriores de la región del Mediterráneo Occidental (Puertos Marítimos: Tarifa Algeciras y Ceuta) con el fin de controlar la inmigración irregular que fluye hacia territorio de los Estado miembros de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Está liderada por España, a través de la Policía Nacional y la Guardia Civil participa aportando medios humanos y materiales. La edición del 2014 se inició el 30 de julio hasta el 7 de septiembre.

Operaciones en fronteras terrestres:

- Operaciones flexibles conjuntas, organizadas para fortalecer el control fronterizo en las fronteras de Serbia con Hungría y Serbia con Croacia, así como mejorar las capacidades de vigilancia de las fronteras terrestres de Europa del Este. Su objetivo es aumentar la prevención de la inmigración irregular y de la delincuencia transfronteriza, en particular la trata de seres humanos por la ruta de los Balcanes occidentales, desarrollando actividades de cooperación interinstitucional y la colaboración con terceros países. Por ello, el área operativa es el definido por la Zona de los Balcanes occidentales y las fronteras terrestres del Este de la Unión Europea. Por ello, los países anfitriones son Croacia, Hungría y Polonia. La activación durante el año 2014 fue del 30 de abril al 5 de noviembre. En esta operación participa España y, la Guardia Civil aporta personal especializado.
- Puntos de coordinación de operaciones conjuntas, es un sistema de intercambio de información relacionada con la detección temprana de de los flujos de inmigración hacia Grecia a través de un tercer

país. El intercambio se extiende al de las “mejores prácticas” ente las autoridades competentes e implicadas en el control de los flujos de inmigración irregular y del tráfico transfronterizo. La recopilación de informes operativos de los actores y fuentes involucradas sirven para apoyar las evaluaciones de riesgos que sustentan las actividades operativas, contribuyendo así a la aplicación de la gestión integrada de las fronteras. Los países anfitriones son Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia y Ucrania. El período de activación durante el año 2014 fue del 8 de abril al 16 de diciembre.

- POSEIDON-TIERRA, Su objetivo es el de desarrollar actividades operativas coordinadas en las fronteras exteriores terrestres de la UE, en la región Sur Oriental con el fin de controlar la inmigración irregular hacia el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea y para hacer frente a la delincuencia transfronteriza. Esta operación pretende garantizar la continuidad de la respuesta operativa de la operación conjunta POSEIDON TIERRA 2013 para hacer frente a la situación excepcional de la inmigración irregular hacia Grecia y Bulgaria. Por ello, los países anfitriones de la son, precisamente, Grecia y Bulgaria. Durante el año 2014 estuvo activa entre el 26 de marzo y el 31 de diciembre.
- Puntos Focales TIERRA, se establecen como plataforma permanente de asistencia profesional, intercambio de experiencias y formación sobre el terreno con el fin de tener una sincronización de los esfuerzos de control y vigilancia que contribuyen a la gestión integrada de fronteras. Estuvieron activos en 2014 desde el 1 de abril y se prolongó en 2015 hasta el 4 de febrero.

Las operaciones en fronteras aéreas, son varias las desarrolladas durante el año 2014:

- Operación Conjunta VEGA NIÑOS, esta operación es la etapa final de un proyecto homónimo, que recoge las mejores prácticas para la detección y protección de los niños en situación de riesgo en el movimiento en las fronteras aéreas.
- Operación Conjunta PEGASO, tiene por objetivo proporcionar apoyo operativo para hacer frente a amenazas en los aeropuertos, identificadas por FRONTEX.
- Operación Conjunta ALEXIS (Fase I y II), tiene como objetivo mejorar las capacidades de los Guardias de Fronteras en los aeropuertos de la Unión Europea para detectar y reaccionar sobre los abusos realizados por los pasajeros no-Schengen y facilitadores de inmigración irregular dentro de las zonas de tránsito de los aeropuertos
- Puntos Focales AIRE, tienen como objetivo el intercambio de Guardias de Fronteras entre los distintos aeropuertos, dentro y fuera de Europa, con el fin de contribuir a mejorar la gestión integrada de fronteras y aumentar la coordinación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea.

La Agencia FRONTEX mantiene contactos con los Cuerpos Policiales nacionales de la Unión Europea encargados de la vigilancia de fronteras así como con las agencias de la UE:

Autoridades nacionales:

- Austria: Policía (www.bmi.gv.at)

- Bélgica: Policía (www.polfed.fedpol.be)
- Bulgaria: Policía de Fronteras (www.mvr.bg)
- Chipre: Policía (www.police.gov)
- República Checa: Servicio de Policía de Extranjeros (Policía) (www.policie.cz)
- Dinamarca: Policía (www.politi.dk)
- Estonia: Policía y Guardia de Fronteras (fusionadas el 1 de enero de 2010) (www.politsei.ee)
- Finlandia: Guardia de Fronteras (www.raja.fi)
- Francia: Policía de Fronteras (Policía Nacional) (www.interieur.gouv.fr)
- Alemania: Policía Federal (www.bundespolizei.de)
- Grecia: Policía de Fronteras (www.minocp.gov.gr)
- Guardia Costera (www.yen.gr)
- Hungría: División de extranjería (Policía) (www.police.hu)
- Irlanda: Guardia (www.garda.ie)
- Italia: Guarda Costas (www.guardiacostiera.it)
- Guardia de Finanzas (www.gdf.gov.it)
- Policía Nacional (www.poliziadistato.it)
- Lituania: Servicio Estatal de Fronteras (www.pasienis.lt)
- Luxemburgo: Policía (www.police.public.lu)
- Malta: Servicios de control fronterizo (Policía y otros) (www.customs.gob.mt; www.afm.gob.mt; www.pulizija.gob.mt)
- Países Bajos: Marechaussee (www.defenssie.nl/marechaussee)
- Noruega: Policía (www.politi.no)
- Polonia: Guardia de Fronteras (www.strazgraniczna.pl)
- Portugal: Servicio de Extranjeros y Fronteras (www.sef.pt)
- Rumanía: Policía de Fronteras (www.politiadefrontiera.ro)

- República Eslovaca: Oficina de Fronteras y Policía de extranjeros (Policía) (www.minv.sk)
- Eslovenia: División de la Policía de Fronteras (Policía) (www.policija.si)
- España: Policía Nacional (www.policia.es)
- Guardia Civil (www.guardiacivil.es/es)
- Suecia: Guardia Costera (kustbevakningen.se)
- Policía (www.polisen.se)
- Suiza: Guardia de Fronteras (www.ezv.admin.ch)
- Reino Unido: Fuerza de Frontera (www.gob.uk/government/organisations/border-force)

Agencias de la UE:

- CEPOL: Escuela Europea de Policía, (www.cepola.europa.eu)
Frontex contribuye regularmente a la CEPOL las actividades de capacitación, por ejemplo, de la Policía de Europa y de la Justicia, viajes de estudio y proporcionar información sobre las actividades de formación previstas CEPOL al participar en la comisión anual del programa de la universidad. Los dos también cooperan en el desarrollo de nuevos programas de formación. Esta cooperación es de gran importancia para el apoyo a la creación de una cultura de cumplimiento de la ley común de la UE como se indica en el Programa de Estocolmo.
- OEAA: Oficina de Apoyo al Asilo Europeo, (<http://easo.europa.eu>)
Frontex apoyó OEAA durante su puesta en marcha y organización como un nuevo organismo y tiene la intención de compartir la

experiencia en la gestión de recursos comunes, como una primera etapa de cooperación.

- EDA: Agencia Europea de Defensa, (www.eda.europa.eu) Frontex y EDA han compartido los objetivos y el intercambio de información en el apoyo a la integración y la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia marítima y el uso de sistemas de forma remota aviones pilotados (RPA).
- SEPD: Supervisor de protección de Datos de la UE, (www.edps.europa.eu/EDPSWEB) Frontex intercambia información con SEPD respecto a una de sus actividades de tratamiento de datos de carácter personal, incluido la notificación de control previo seguido de dictamen oficial del SEPD.
- SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior, (www.eeas.europa.eu) Existen contactos y algún tipo de cooperación inicial con los diversos servicios del SEAE, en particular, las que actúan en el campo de la gestión de crisis. Un acuerdo de cooperación para el intercambio de información con Situación Común de la UE (SITCEN), ahora integrado en el SEAE, se concluyó en diciembre de 2008.
- EFCA: Agencia Europea de Control de Pesca, (<http://efca.europa.eu>) La cooperación entre Frontex y la EMSA en el campo de la vigilancia marítima se ha extendido a la EFCA a través de un acuerdo tripartito, la ampliación del ámbito de la cooperación para la evaluación de las posibilidades técnicas y operativas de la utilización conjunta de los activos por Frontex, EFCA y la EMSA, y para el recopilación de las mejores prácticas en la adquisición de activos.
- EMSA: Agencia Europea de Seguridad Marítima (www.emsa.europa.eu) Frontex y EMSA intercambiar regularmente

información sobre sus proyectos e iniciativas en el campo de la vigilancia marítima y evaluar las posibilidades de cooperación en estos y otros proyectos e iniciativas europeas.

- ESA: Agencia Espacial Europea (www.esa.int) Frontex coopera con la ESA en el marco de la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente Seguridad (GMES) para el uso de la información derivada de la observación de la Tierra por satélite para la vigilancia de la frontera marítima.
- EUROJUST: (www.eurojust.europa.eu) Cooperación con Eurojust se centra en la lucha contra el contrabando de personas y el tráfico de seres humanos, las actividades de capacitación e intercambio de información. Frontex también ha compartido una selección de productos de análisis de riesgos con Eurojust.
- EUROPOL: Oficina Europea de Policía, (www.europol.europa.eu) Frontex y Europol tienen un acuerdo de cooperación estratégica y un plan de cooperación en el lugar. También intercambian informes de seguimiento de los medios y de los productos sobre una base regular. Otras actividades implican seleccionan las operaciones conjuntas y la cooperación en el marco del comité de seguridad interior de la UE (COSI).
- CSUE: Centro de Satélites de la UE, (www.eusc.europa.eu) Existen posibilidades de cooperación en los campos de la vigilancia, la observación de la Tierra y la formación en sistemas de información geográfica (SIG). Se espera que la cooperación entre los dos organismos para aumentar a medida que el desarrollo del sistema de vigilancia europeo EUROSUR sigue tomando forma.
- FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, (<http://fra.europa.eu>) La cooperación entre Frontex y la FRA se

centra en el desarrollo de la formación, las mejores guías de práctica y un código de conducta profesional para promover el respeto de los derechos fundamentales. Por otra parte, FRA es un socio clave en lo que respecta a la aplicación de la Estrategia de Derechos Fundamentales FRONTEX. La Agencia y la FRA, en cooperación con otros socios, como el ACNUR, se encargaron de la aplicación de un concepto de formación conjunta en materia de derechos fundamentales con el fin de mejorar la formación del personal de FRONTEX en este campo.

Retornados

Los nacionales de terceros países que hayan agotado todas las vías legales para legitimar su permanencia en la UE, o que han cometido delitos en la UE, se tramita el correspondiente expediente de expulsión que contiene una decisión de retorno debiendo regresar a sus países de origen.

Según Eurostat, casi 250.000 personas están sujetas a órdenes de retorno cada año. La gran mayoría de ellos abandonan voluntariamente. Sin embargo, cuando los inmigrantes ilegalmente alojados niegan a cumplir, pueden ser devueltos por la fuerza como último recurso. Las operaciones de retorno, por tanto, son organizadas por las autoridades de migración para las personas que están sujetas a las decisiones de retorno individuales tomadas por un tribunal u órgano administrativo competente en un Estado miembro de la UE.

Una de las tareas de FRONTEX estipuladas en el reglamento es proporcionar a los Estados miembros la asistencia necesaria, previa

solicitud, para la coordinación u organización de las operaciones conjuntas de retorno.

FRONTEX actúa como intermediario, en coordinación con las diferentes autoridades nacionales que quieran participar en un vuelo de declaración conjunta. Sin embargo, FRONTEX no tiene ninguna información de fondo sobre los casos individuales de los repatriados. Los datos personales tratados por la agencia se limitan estrictamente a los datos personales que sean necesarios a los efectos de una operación de declaración conjunta y se eliminan a más tardar 10 días después del final de la operación.

El procedimiento es el siguiente. Uno de los Estados miembros o países asociados de Schengen de la UE toma la iniciativa de organizar un vuelo de vuelta conjunta a un país de destino específico y charter de un avión para ese propósito. Los países de destino se eligen de acuerdo a las necesidades, la presencia de inmigrantes irregulares de una nacionalidad determinada que han recibido las decisiones de retorno, y condiciones aplicadas por el país de destino, como los acuerdos de readmisión.

c.- Formación

Una de las principales tareas de FRONTEX es prestar apoyo a los Estados miembros en la formación de los agentes de guardia de fronteras, incluida la elaboración de normas comunes de formación.

En cada Estado miembro y país asociado a Schengen se designaron los llamados coordinadores de formación. Su tarea consiste en llevar a cabo, con el asesoramiento de FRONTEX, ciertas actividades de formación o en presentar las herramientas desarrolladas por FRONTEX en sus países.

A partir de diciembre de 2005 FRONTEX puso en práctica una “red de academias asociadas” basada en ofertas de los Estados miembros. Estas Academias se crearon para impartir formación específica relacionada con las fronteras aéreas, marítimas y terrestres, con los idiomas extranjeros, la tecnología de detección y la formación de nivel medios.

Uno de los proyectos de mayor envergadura en el ámbito de la formación estaba relacionado con la actualización del plan de estudios común, que pretende estandarizar la formación de los agentes de la guardia de fronteras en toda Europa.

Durante el año 2007 se realizaron diferentes actividades formativas en base a conferencias, seminarios y cursos específicos de formación.

FRONTEX contribuye a la armonización de la educación del guardia de fronteras y la formación a nivel de la UE. De conformidad con los principios de los procesos de Bolonia y Copenhague, la agencia tiene como objetivo garantizar la comparabilidad de las cualificaciones de guardia de fronteras de la UE, así como para desarrollar programas de capacitación compatibles y módulos de formación de la UE.

Uno de los conceptos clave introducidas por FRONTEX es el “Marco Sectorial de Cualificaciones de la UE para la Protección de Fronteras”, en

consonancia con el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente. Dirigiéndose también a los de nivel intermedio y superior nivel de educación guardia de fronteras, FRONTEX está explorando el desarrollo de planes de estudio comunes como base para el desarrollo de Programas de Estudio Europeo.

Estos planes de estudios y conceptos educativos comunes están diseñados en estrecha colaboración con expertos de formación de las instituciones de toda Europa. Estos expertos representan a todos los Estados miembros y los países asociados de Schengen, así como de las organizaciones asociadas, incluyendo:

- el ACNUR, la CEPOL, FRA, DCAF, la OIM y la Europol, entre otros.

Ellos comparten sus intereses y necesidades para el desarrollo de conceptos comunes de formación de la UE y de los recursos así como explorar cómo estas necesidades se pueden abordar.

El plan de estudios básico común

El plan de estudios básico común (CCC) se puso en marcha en 2007 y representa el primer conjunto estandarizado de habilidades y criterios de conocimiento para la formación del guardia de frontera en su nivel básico. Fue ideado y perfeccionado por los representantes de los Estados miembros para reunir las mejores prácticas, los objetivos compartidos y los valores de toda Europa. La CCC incluye módulos que representan toda la gama de temas relacionados con la frontera: la detección de documentos falsos, coches robados, los derechos humanos, el derecho y el liderazgo internacional, etc. Se examinó y revisó para mantener los

alumnos de nivel básico al día con las últimas novedades y avances tecnológicos en la gestión de las fronteras, así como de las últimas cuestiones de derechos fundamentales con regularidad.

Formación especializada

Formación en lengua extranjera, de formación de formadores. Basado en el curso, los multiplicadores de promover y entregar la herramienta básicos de idioma Inglés a los guardias fronterizos en los aeropuertos con el fin de mejorar las competencias lingüísticas entre los oficiales.

FRONTEX ha desarrollado un paquete integral de capacitación para apoyar a los Estados miembros en el cumplimiento de la tarea de prevenir y combatir eficazmente la trata de seres humanos. El manual de entrenadores contra la trata FRONTEX está en línea con las últimas normas internacionales y europeas, haciendo hincapié en que los derechos fundamentales de la persona objeto de trata están en el centro de todos los esfuerzos contra la trata de seres humanos.

Aula Virtual es una plataforma de formación basado en la Web que incluye información sobre los sistemas de gestión de fronteras de 35 estados (Estados miembros, países asociados Schengen y países FRONTEX ha arreglos firmados con trabajo) y sobre FRONTEX. Desde su lanzamiento en febrero de 2010, el número de agentes de la guardia de fronteras que tienen acceso personal a la página Web ha aumentado de manera constante.

FRONTEX ofrece cuatro cursos separados relacionados con la detección de documentos falsificados, tres niveles de formación en la detección de vehículos robados.

FRONTEX ofrece un curso de una semana destinado a mejorar los conocimientos y habilidades de los formadores en las áreas de control de fronteras / de vigilancia y de gestión en los países fuera de la UE. Otros cursos son:

- Aire Crew Training: formación de tripulaciones, incluyendo vuelos tácticos y nocturnos.
- Capacitación para líderes de escolta en vuelos conjuntos de retorno.
- Formación normalizada para guías de perro.
- Formación Derechos Fundamentales.
- Formación de Schengen Evaluadores.
- Formación para los entrevistadores / Debriefers.
- Capacitación Evaluación de Riesgos.

d.- Investigación y desarrollo

En el núcleo de FRONTEX de investigación y desarrollo (I + D) de trabajo es la exploración de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de gestión de fronteras para cumplir con el doble objetivo de mejorar la seguridad al tiempo que facilita los viajes. La agencia supervisa de forma proactiva y contribuye a la evolución de las investigaciones relacionadas con el control y la vigilancia de las fronteras

exteriores. FRONTEX también mantiene Estados miembros y la Comisión Europea al corriente de los acontecimientos.

El control eficaz de las fronteras tiene que encontrar un equilibrio entre facilitar el movimiento de un número cada vez mayor de los viajeros a través de fronteras, y la promoción de una mayor seguridad para los ciudadanos europeos. Las tecnologías innovadoras, que son en la actualidad desarrollando a un ritmo sin precedentes, pueden proporcionar una valiosa ayuda a las autoridades de gestión de fronteras para hacer su trabajo de manera más eficiente. Sin embargo, esta importante meta requiere que las tecnologías de control de fronteras se centran en abordar los desafíos clave. También tienen que ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias cambiantes y diversas condiciones través de las fronteras nacionales, y de satisfacer las necesidades de la comunidad de guardia de fronteras. Por otra parte, en una UE sin controles en las fronteras interiores y con fronteras exteriores comunes, otro desafío clave radica en el fomento de la interoperabilidad, es decir, la capacidad de los diferentes sistemas y las autoridades nacionales a trabajar juntos.

FRONTEX desempeña un papel clave en la reducción de la brecha entre los productores y los usuarios finales, asegurándose de que la comunidad de investigación y desarrollo tiene una idea clara de las necesidades y retos que enfrentan diariamente a las fronteras de la UE. La agencia facilita el intercambio de información entre las autoridades de gestión de fronteras, institutos de investigación, universidades y la industria, a través de la organización de proyectos, talleres y conferencias. También informa a los programas de investigación de la UE a través del tema Seguridad del Séptimo Programa Marco de

Investigación y Desarrollo Tecnológico (7PM) y proporciona insumos para la elaboración de políticas.

Además, FRONTEX es muy activa en la conducción del proceso de armonización y desarrollo de las mejores prácticas y estándares en el control de fronteras, tanto operativas y técnicas, de acuerdo con las medidas actuales y futuras de la UE.

Gestión de las fronteras abarca todas las actividades llevadas a cabo en la frontera exterior de abordar la cuestión de la migración irregular. Sin embargo, la naturaleza de las acciones relacionadas con, y las tecnologías aplicadas para la vigilancia fronteriza (entre los pasos fronterizos autorizados, BCP) y de los controles fronterizos (en BCP) son muy diferentes. Con el fin de atender a estas diferentes necesidades, actividades de investigación y desarrollo de FRONTEX se han organizado en dos programas, un control fronterizo programa y una vigilancia de fronteras programa.

FRONTEX tiene una visión holística de las oportunidades de investigación, incluidos los ámbitos sociales. La agencia ha encargado estudios por expertos reconocidos en la ética de las medidas de seguridad en las fronteras y la lucha contra la corrupción. Estos estudios tienen por objeto proporcionar una imagen precisa de las prácticas de los Estados miembros en estos campos, y la entrada para los responsables políticos. Otros trabajos incluyen estudios sobre los métodos de análisis de riesgos, previsión (predicción de flujos futuros en las fronteras) y empuje de los factores en la migración que influyen en la decisión de la gente para tratar de entrar en la UE de manera irregular.

FRONTEX creó una red de expertos para poder llevar a cabo la coordinación y facilitación a nivel comunitario de la investigación y desarrollo, y para ello en 2006 se organizaron dos talleres en los que participaron representantes de los Estados miembros y de los países asociados a Schengen, centros de investigación e instituciones de la UE, como el Centro Común de Investigación (CCI).

La Agencia participó en proyectos relacionados con la iniciativa Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (Global Monitoring for Environment and Security, GMES), como MARISS (imágenes marítimas obtenidas mediante la integración de sistemas de observación vía satélite) y LIMES.

En materia de investigación y desarrollo, el año 2007 presentó los siguientes resultados:

- 2 Seminarios sobre servicios de investigación y tecnología para examinar las necesidades de los Estados miembros.
- 4 Informes a los Estados miembros sobre I+D en relación con el control de fronteras.
- 5 Boletines sobre funcionamiento y operatividad de los equipos y sistemas existentes.
- 2 Proyectos piloto sobre pruebas en circunstancias operativas reales.
- Un estudio de viabilidad sobre el establecimiento de una red con universidades para coordinar la investigación teórica en las zonas de gestión de fronteras.
- 2 Informes sobre disponibilidad de tecnologías.

e.- Relaciones exteriores

Parte de la gestión integrada de fronteras se centra en las relaciones con los países vecinos, pero también con terceros países.

Una de las principales actividades, en 2006, fue el establecimiento de contactos con los futuros Estados miembros de la UE, Bulgaria y Rumanía y el desarrollo de una posible colaboración previa a la adhesión.

En lo que respecta a los países candidatos, se prepararon acuerdos de colaboración con Croacia y Turquía.

Teniendo en cuenta la importancia del área del Mediterráneo en 2006, se establecieron una serie de contactos informales con Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea (Conakry) y Nigeria

En 2006 se observó en todos los Estados miembros y los países asociados a Schengen una tendencia a la baja de las entradas irregulares a través de las fronteras exteriores. En 2007, el cuadro general no resulta tan claro; España, Alemania, Hungría y Eslovenia siguieron informando de la disminución de las cifras, mientras que Francia, Grecia, Lituania y la República Checa notificaron un aumento. Las cifras más elevadas corresponden a Grecia, Italia, España y Francia, que suman hasta el 80 % del total de inmigrantes detectados.

En 2007 la detección en las fronteras marítimas españolas disminuyó en un 70% en comparación con 2006. Italia, en cambio, notificó

la detección de cerca de 22.000 inmigrantes y una tendencia al alza del 13%. También Grecia informó de un aumento significativo, que alcanzó el 170%, con 9.300 inmigrantes irregulares detectados. En este año también se denegó la entrada en la UE a un total de 130.000 nacionales de terceros países, sobre todo en las fronteras terrestres y aéreas; los estados notificaron más de 260.000 casos de residencia ilegal; y notificaron la presentación de cerca de 150.000 solicitudes de asilo.

Como parte integral de su misión, FRONTEX construye cooperación con países fuera de la UE. Estas relaciones representan una herramienta valiosa para abordar eficazmente la migración irregular y la delincuencia transfronteriza y forman una parte importante de la estrategia de gestión integrada de las fronteras de la UE (IBM).

Un objetivo principal es intensificar la cooperación bilateral existente con los países vecinos y con los países de origen y de tránsito de la migración irregular. Al igual que con otras actividades de FRONTEX, la cooperación externa se basa en los resultados de los análisis de riesgo.

En este contexto FRONTEX constantemente desarrolla una red fiable y eficaz de las asociaciones a nivel operativo con las autoridades competentes de los Estados no comunitarios. Estas autoridades son por lo general las autoridades policiales con responsabilidad operativa para el control de fronteras, así como las estructuras de cooperación regional para el control de las fronteras.

Intensificar y ampliar estas relaciones también tendrá en cuenta las prioridades de la política de relaciones exteriores de la UE, en particular,

el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Programa de Estocolmo.

El establecimiento y mantenimiento de la cooperación operativa y técnica con los países vecinos, así como con los terceros países ribereños del Mediterráneo sigue siendo una alta prioridad, especialmente teniendo en cuenta el aspecto humanitario de la inmigración irregular por vía marítima.

Según las nuevas disposiciones, FRONTEX puede poner en marcha y financiar proyectos de asistencia técnica en terceros países, también se benefician de financiación de la Unión. La Agencia podrá también, sobre la base de análisis de riesgos y con la aprobación de su Consejo de Administración, desplegar sus funcionarios de enlace a terceros países y, en régimen de reciprocidad, podrá recibir funcionarios de enlace enviados por esos terceros países, por un período limitado.

Las áreas clave para el desarrollo de la cooperación operativa con las autoridades competentes de los países socios son el intercambio de información, análisis de riesgos, formación, proyectos piloto de investigación y desarrollo, y operaciones conjuntas.

FRONTEX persigue la firma de acuerdos de trabajo como su opción preferida. Estos tienen en cuenta los intereses mutuos de cada país asociado de forma individual, con un énfasis en el desarrollo gradual de las asociaciones sostenibles. En la aplicación de la cooperación, FRONTEX y las autoridades competentes de los países socios ofrecen el pleno respeto a los derechos humanos.

Un buen ejemplo de esta asociación se puede ver en los Balcanes, en la Red de Análisis de Riesgos occidental donde los analistas de FRONTEX y los seis países afectados trabajan juntos con la misma metodología. Una red de intercambio de información regular y estructurada similar se ha desarrollado con los países orientales vecinos.

El ámbito de la formación también demuestra cómo estos países socios están tomando los niveles de formación de la UE progresivamente a bordo. Un ejemplo es el tronco común (CIC) para la formación básica del guardia de fronteras. En caso de que se elija, las autoridades de los países socios pueden adoptar normas de formación de FRONTEX en sus propias estrategias y / o hacer uso de las herramientas de formación de FRONTEX y participar en el desarrollo de otros nuevos. Esta colaboración conduce a una mayor armonía entre los sistemas y las estructuras fuera de la UE y promueve la interoperabilidad de la UE y, que está en los intereses comunes de todas las partes interesadas.

Otra opción para la cooperación es a través de los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados no comunitarios y los Estados miembros de la UE. Esta opción se emplea con buenos resultados en la operación conjunta HERA, centrándose en los flujos migratorios desde África Occidental a las Islas Canarias. Mauritania y Senegal se han involucrado en HERA como resultado de los acuerdos bilaterales vigentes con España, y su contribución ha dado resultados positivos.

3.3.- EUROSUR

El 13 de febrero de 2008 la Comisión comunica⁸⁹ los resultados del estudio sobre la creación de un sistema de vigilancia de fronteras europeo, diseñado para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para reducir el número de inmigrantes irregulares que acceden a la Unión Europea mejorando el conocimiento de la situación de las fronteras exteriores y aumentando las capacidades de reacción e intercambio de información.

En su informe, la Comisión examinó los parámetros en los que se desarrollaría el sistema, inicialmente, en las fronteras marítimas del sur y este de la Unión Europea. Propone una hoja de ruta para la creación de este “sistema de sistemas”. El objetivo de la mejora de la vigilancia de fronteras tendría la finalidad de:

- Reducir el número de inmigrantes que entran en la Unión Europea sin ser detectados.
- Reducir el número de muertes de inmigrantes.
- Aumentar la seguridad interior de la Unión Europea, contribuyendo a prevenir la delincuencia transfronteriza.

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

⁸⁹ Com (2008) 68 final.

- Fase I. Interconexión y racionalización de los sistemas de vigilancia a nivel nacional. Los créditos del Fondo de Fronteras Exteriores podrían utilizarse para modernizar y ampliar los sistemas nacionales de vigilancia de fronteras y crear centros de coordinación nacional. Establecimiento de una red de comunicación informatizada y segura que permita el intercambio de información para facilitar la coordinación de las actividades entre los centros nacionales y la agencia FRONTEX. Se debe considerar la asistencia a determinados terceros países vecinos para proporcionarles apoyo financiero y logístico que promueva la cooperación operativa con los Estados miembros en la vigilancia fronteriza.
- Fase II. Mejora de los instrumentos de vigilancia a nivel de la Unión Europea. Desarrollo de programas de investigación y desarrollo dirigidos a mejorar el rendimiento de los instrumentos de vigilancia y sensores (por ejemplo, satélites, vehículos aéreos no tripulados (UAV), etc.). Por otro lado, la puesta en práctica de instrumentos comunes de vigilancia e intercambio de información que incluya el estado de las zonas pre-fronterizas.
- Fase III. Creación de un sistema de intercambio de información sobre el entorno marino de la Unión Europea. El objetivo de esta fase es el de integrar en una red todos los sistemas existentes de vigilancia marítima. Teniendo en cuenta la presión migratoria, esta red, inicialmente debe limitarse al Mediterráneo y el Atlántico Sur (Islas Canarias) y el Mar Negro. En última instancia esta red podría ampliarse a todo el dominio marítimo de la Unión Europea, tratando aspectos que vayan más allá de la mera vigilancia de las fronteras cubriendo todas las actividades marítimas, incluyendo la seguridad marítima, la protección del medio marino, el control de la pesca, etc.

En la misma línea, para FRONTEX, fue una prioridad el desarrollo y la implementación de capacidades relacionadas con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). Esta plataforma de intercambio de información paneuropea se activó con la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR el 2 de diciembre de 2013⁹⁰.

Objeto del Reglamento de EUROSUR⁹¹ es establecer un marco común para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y la Agencia⁹² destinado a mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a garantizar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Su ámbito de aplicación es el de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas y terrestres, en particular al control, detección, identificación, rastreo, prevención e interceptación del cruce no autorizado de las fronteras. También se podrá aplicar a la vigilancia de las fronteras aéreas, así como a los controles en los pasos fronterizos si los Estados

⁹⁰ Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia crearán el respectivo Centro Nacional de Coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 2 de diciembre de 2013. Los demás Estados miembros crearán sus respectivos Centros Nacionales de Coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 1 de diciembre de 2014

⁹¹ Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

⁹² Agencia: la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, creada por el Reglamento (CE) n° 2007/2004.

miembros facilitan de manera voluntaria la información correspondiente a EUROSUR.

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

Para el intercambio de información y la cooperación en el ámbito de la vigilancia de fronteras, y teniendo en cuenta los mecanismos de intercambio de información y de cooperación ya existentes, los Estados miembros y la Agencia deberán utilizar el marco de EUROSUR, que constará de los siguientes componentes:

- Centros Nacionales de Coordinación.
- Mapas de situación nacionales.
- Red de comunicaciones.
- Mapa de situación europeo.
- Mapa común de información prefronteriza⁹³.
- Aplicación común de los instrumentos de vigilancia.

⁹³ Zona prefronteriza: zona geográfica más allá de las fronteras exteriores

a.- Centros Nacionales de Coordinación

Cada uno de los Estados miembros designará, gestionará y mantendrá un Centro Nacional de Coordinación⁹⁴ que se encargará de la coordinación y el intercambio de información entre todas las autoridades que tengan responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional así como con los demás Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia. Cada Estado miembro notificará la creación de su Centro Nacional de Coordinación a la Comisión, que informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros y a la Agencia.

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

El Centro Nacional de Coordinación, que deberá funcionar las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana, tiene como cometidos:

- Garantizar el oportuno intercambio de información y la cooperación entre todas las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores, así como con otros Centros Nacionales de Coordinación y con la Agencia.
- Garantizar el oportuno intercambio de información con las autoridades de búsqueda y salvamento, las autoridades policiales y las autoridades de asilo e inmigración a escala nacional.

⁹⁴ En centro de coordinación nacional español se encuentra localizado en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil (CECORVIGMAR)

- Contribuir a una gestión eficaz y eficiente de los recursos y del personal.
- Establecer y mantener el mapa de situación nacional con el fin de ofrecer a todas las autoridades con responsabilidades de control y, en particular, de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional información precisa, efectiva y oportuna. Por ello incluirá la información recogida a partir de las siguientes fuentes: el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional; sensores fijos y móviles, gestionados por las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores; patrullas de vigilancia de fronteras y otras misiones de seguimiento; y de centros de coordinación local, regional y otros.
- Apoyar la planificación y ejecución de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras.
- Coordinar el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional.
- Contribuir a medir regularmente los efectos de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras para los fines del Reglamento EUROSUR.
- Coordinar las acciones operativas con otros Estados miembros, sin perjuicio de las competencias de la Agencia y de los Estados miembros.

b.- La Agencia FRONTEX y EUROSUR

La Agencia tiene también importantes responsabilidades establecidas en el Reglamento EUROSUR, como son las de:

- Establecer y mantener la red de comunicación para EUROSUR, para proporcionar comunicaciones y herramientas analíticas y permitir el intercambio de información sensible no clasificada e información clasificada de forma segura y en tiempo cuasirreal con y entre los Centros Nacionales de Coordinación y, consecuentemente la red será operativa las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana.
- Establecer y mantener el mapa de situación europeo con el fin de suministrar a los Centros Nacionales de Coordinación información y análisis precisos, efectivos y oportunos.
- Establecer y mantener el mapa común de información prefronteriza, que incluirá información recogida a partir de las siguientes fuentes: los Centros Nacionales de Coordinación, incluyendo la información y los informes recibidos de los funcionarios de enlace de los Estados miembros a través de las autoridades nacionales competentes; las delegaciones y oficinas de la Unión; La Agencia, en particular la información y los informes proporcionados por los funcionarios de enlace de esta; otros organismos, oficinas y agencias de la Unión y organizaciones internacionales pertinentes; autoridades de terceros países, en el contexto de los acuerdos bilaterales o multilaterales y las redes regionales a que hace referencia el artículo 20, por conducto de los Centros Nacionales de Coordinación.
- Coordinar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia. con el fin de proporcionar a los Centros Nacionales de Coordinación y de obtener para sí misma información sobre la vigilancia de las fronteras exteriores y de la zona prefronteriza de manera regular, fiable y económica.
- La Agencia proporcionará a todo centro nacional de información que lo solicite información sobre las fronteras exteriores del Estado

miembro correspondiente y sobre la zona prefronteriza, que podrá obtener mediante:

- Un seguimiento selectivo de puertos y costas de terceros países designados que hayan sido identificados a través de análisis de riesgos e información como puntos de embarque o de tránsito de buques u otras embarcaciones utilizados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza.
 - El rastreo en alta mar de buques u otras embarcaciones sobre los cuales haya sospechas de que han sido utilizados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza o que hayan sido identificados como utilizados para tales fines.
 - El seguimiento de zonas designadas en el sector marítimo con el fin de detectar, identificar y rastrear buques y otras embarcaciones que sean utilizados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza, o sobre los cuales haya sospechas de que son utilizados para tales fines.
 - La evaluación medioambiental de zonas designadas en el mar y en la frontera exterior terrestre para optimizar actividades de seguimiento y patrulla.
 - Un seguimiento selectivo de zonas prefronterizas designadas de las fronteras exteriores que hayan sido identificadas a través de análisis de riesgos e información como posibles zonas de salida o de tránsito para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza.
- La Agencia proporcionará la información mediante la combinación y análisis de los datos que puedan recopilarse a partir de los siguientes sistemas, sensores y plataformas:

- Sistemas de notificación de buques, de conformidad con sus respectivas bases jurídicas;
- Imágenes de satélite;
- Sensores colocados en cualquier vehículo, buque u otra embarcación.

c.- Capacidades de reacción de EUROSUR

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

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

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

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

Los Estados miembros se cerciorarán de que las actividades de vigilancia realizadas en las zonas de la frontera exterior corresponden a los niveles de impacto atribuidos de la siguiente manera:

- Cuando se atribuya un nivel de impacto bajo a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores deberán organizar una vigilancia regular sobre la base de análisis de riesgos y garantizar que se mantenga en la zona fronteriza suficiente personal y recursos preparados para el rastreo, la identificación y la interceptación.
- Cuando se atribuya un nivel de impacto medio a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores se asegurarán de que se tomen medidas adecuadas de vigilancia en dicha zona. Cuando se tomen dichas medidas de vigilancia, se informará de ello al Centro Nacional de Coordinación. El Centro Nacional de Coordinación coordinará todas las medidas de apoyo que se presten.
- Cuando se atribuya un nivel de impacto alto a una zona de la frontera exterior, el Estado miembro afectado, a través del Centro Nacional de Coordinación, se asegurará de que se facilite a las autoridades nacionales encargadas de esa zona de la frontera el apoyo necesario y se tomen medidas de vigilancia reforzada. El Estado miembro de que se trate podrá solicitar el apoyo de la Agencia en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) n o

2007/2004 para el inicio de operaciones conjuntas o de intervenciones rápidas.

d.- Cooperación con terceros y con terceros Estados vecinos

La Agencia utilizará la información, las capacidades y los sistemas disponibles en otras instituciones u otros organismos, oficinas y agencias de la Unión, y en organizaciones internacionales, en el ámbito de sus respectivos marcos jurídicos. Cooperará en particular con:

- La Oficina Europea de Policía (Europol) con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo;
- El Centro de Satélites de la Unión Europea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca para garantizar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia;
- La Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los organismos, oficinas y agencias de la Unión, incluida la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que puedan facilitar a la Agencia información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información prefronteriza.
- Las organizaciones internacionales que puedan facilitar a la Agencia información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información prefronteriza.
- Podrá cooperar con el Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N) y el Centro de Coordinación de la Lucha Antidroga en el Mediterráneo (CeCLAD-M), con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo.

Los Estados miembros podrán intercambiar información y cooperar con uno o varios terceros países vecinos. El intercambio de información y la cooperación tendrán lugar sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales o a través de redes regionales establecidas con arreglo a dichos acuerdos. Los Centros Nacionales de Coordinación de los Estados miembros serán el punto de contacto para el intercambio de información con terceros países vecinos.

e.- Principios de EUROSUR

Los siguientes principios deberán tenerse en cuenta cuando se establezcan, exploten y mantengan los diversos componentes del marco EUROSUR:

- Principio de comunidades de intereses: los Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia formarán comunidades particulares de intereses para el intercambio de información y cooperación en el marco de EUROSUR. Las comunidades de intereses se utilizarán para organizar los distintos Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia, para que puedan intercambiar información a efectos de objetivos, requisitos e intereses compartidos.
- Principios de gestión coherente y de recurso a las estructuras existentes: la Agencia velará por la coherencia entre los diferentes elementos del marco operativo de EUROSUR proporcionando directrices y asistencia a los Centros Nacionales de Coordinación y favoreciendo la interoperabilidad de la información y la tecnología. En la medida de lo posible, el marco EUROSUR aprovechará los sistemas y capacidades existentes para optimizar la utilización del

presupuesto general de la Unión y evitar repeticiones innecesarias. En este contexto, EUROSUR se establecerá de una manera plenamente compatible con la iniciativa en favor de la creación de un entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia en el ámbito marítimo de la UE (CISE), contribuyendo así a la adopción y al beneficio de un enfoque coordinado y eficiente del intercambio intersectorial de información en la Unión.

- Principios de la puesta en común y de fiabilidad de la información: la información facilitada en el marco de EUROSUR deberá estar disponible para todos los Centros Nacionales de Coordinación y de la Agencia, salvo que se hayan establecido o acordado restricciones específicas. Los Centros Nacionales de Coordinación garantizarán la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel nacional, europeo e internacional. La Agencia garantizará la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel europeo e internacional.
- Principios de orientación al servicio y de normalización: las diferentes capacidades de EUROSUR deberán ser puestas en marcha utilizando un planteamiento orientado al servicio. La Agencia velará por que, en la medida de lo posible, el marco de EUROSUR se base en normas internacionalmente acordadas.
- Principio de flexibilidad: la organización, información y tecnología serán diseñadas para permitir a los actores de EUROSUR responder de forma flexible y estructurada a la evolución de la situación.
- Declaración del Consejo: EUROSUR contribuirá a mejorar la protección y el salvamento de las vidas de los inmigrantes.

- El Consejo recuerda que la búsqueda y el salvamento marítimos son una competencia de los Estados miembros que estos ejercen en el marco de los convenios internacionales.

Instrumentos técnicos de EUROSUR

Además de mantener y compartir las imágenes situacionales, FRONTEX también proporciona información recogida de los satélites y otros instrumentos de vigilancia a nivel europeo. Los Estados miembros podrán utilizar dicha información para mejorar aún más su conocimiento de la situación. La colección de estos servicios, llamado “EUROSUR Servicios Fusión”, facilita el acceso a las tecnologías más avanzadas, ayudando a reducir la duplicación de esfuerzos de los Estados miembros y a reducir los costos.

Los Servicios Fusión EUROSUR incluyen el seguimiento de buques y la capacidad de detección, así como otras funcionalidades de software que permiten cálculos complejos para la detección de anomalías y predecir las posiciones de los buques, como el tiempo y los pronósticos oceanográficos automatizados. El Servicio Fusión utiliza tecnología óptica, radar y satélite para localizar los buques sospechosos de estar involucrado en el tráfico de seres humanos que a menudo pone las vidas de los inmigrantes en peligro. Muchos de los servicios se prestan en cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).

Además de los servicios citados, FRONTEX también pone a disposición una amplia gama de productos analíticos adaptados para su uso operativo dentro de EUROSUR.

CAPÍTULO CUARTO

DE LA VIGILANCIA TRADICIONAL A LA VIGILANCIA ADELANTADA.

LA GUARDIA CIVIL EN LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS

EXTERIORES DE LA UNION EUROPEA

4.1.- Generalidades

El 1 de enero de 1986, España ingresa en la Comunidad Europea, por lo que cuando en 1993 entra en vigor el tratado de Maastricht, y con ello se hace realidad el espacio único propio de la Unión Europea, la acción de las unidades Fiscales se multiplica y enlaza con las propias de vigilancia de costas y fronteras, en esa nueva dimensión territorial y de derechos y libertades.

Consecuencia de esa evolución, y con objeto de adecuar la orgánica de la Guardia Civil a las necesidades derivadas de su actuación integrada, el Real Decreto 1449/2000, de 25 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, configuraba por primera vez una única Jefatura con la denominación de Fiscal y Fronteras.

Sobre esa base integradora de las acciones precisas para la gestión fiscal y fronteriza, el valioso complemento que supuso la incorporación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior SIVE, ha permitido que la Guardia Civil cuente con un núcleo único y especializado que le confiere unas capacidades notables para la vigilancia adelantada.

Esta realidad favoreció la adopción de decisiones de calado como la designación de un Oficial General de la Guardia Civil como Autoridad Nacional de Coordinación para hacer frente a la inmigración irregular en Canarias o la creación e impulso de soluciones como el Centro Regional de Coordinación de Canarias, de la red de comunicaciones Sea Horse Atlántico o la firma de Acuerdos que sustentan el actual despliegue de medios navales propios en la costa noroccidental africana.

En el año 2004 se crea la Agencia Europea para la coordinación operativa de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

En otro paso más para el desarrollo de esas capacidades, se consideró necesario crear una estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones propias del ámbito competencial de la Guardia Civil en materia de vigilancia de costas y fronteras. Para ello se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costa y fronteras, que además general capacidades adicionales de coordinación de los diferentes servicios públicos presentes en el ámbito marítimo, y de seguimiento de las situaciones de crisis en dicho entorno.

4.2.- Medidas organizativas

a.- Creación de las Jefatura de Fiscal y de Fronteras

Con la publicación del Real Decreto 1449/2000 y de la Orden Ministerial de Presidencia de 29 de octubre de 2001, por el que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, se crea la Jefatura Fiscal y de Fronteras,

quedando encuadrado el Servicio Fiscal en la misma. En este Servicio y en la inteligencia de que la Jefatura asume la gestión del Resguardo Fiscal del Estado con la cobertura de las costas y fronteras, puertos y aeropuertos y su mar territorial, así como el control de la inmigración irregular, surge el SIVE, Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, ambicioso y novedoso proyecto que pretende conseguir una mayor eficacia en la prestación del servicio encomendado a la Guardia Civil.

Desde entonces, tal medida organizativa sigue vigente, como se recoge en los sucesivos Reales Decretos por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, el RD 1181/2008, de 11 de julio y el RD 400/2012, de 17 de febrero, en los que se determina que a la Jefatura Fiscal y de Fronteras le corresponde:

- Organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado.
- Las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos.
- La custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y el mar territorial, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

El RD 1181/2008 facultó al Director General a publicar la Orden General número 2 dada en Madrid, el día 21 de febrero de 2011, sobre organización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras. En la norma se diferencia las Unidades de Fiscal, que dependen orgánicamente de las Unidades Territoriales, de los Servicio que dependen de dicha Jefatura.

Unidades de fiscal y de fronteras

Las Unidades de Fiscal y Fronteras, dependen orgánica y funcionalmente de las Unidades Territoriales en las que están incardinadas y técnicamente, de la Jefatura Fiscal y de Fronteras a través de sus Servicios según la materia, excepto el Grupo Marítimo y la Unidad de Actividades Subacuáticas que dependen directamente del Jefe del Servicio Marítimo.

Las Unidades de Fiscal y Fronteras son:

- Las de Especialistas Fiscales que operan en los recintos aduaneros.
- Los Puertos Fiscales.
- Las Áreas Fiscales de los Puestos Principales.
- Las Patrullas Fiscales y de Fronteras (PAFIF,s).
- Las Unidades de Seguridad Portuaria y/o Aeroportuaria.
- EL Grupo Marítimo.
- Los Servicios Marítimos Provinciales.
- Los Destacamentos Marítimos.
- La Unidad de Actividades Subacuáticas (UAS).
- Los Grupos de Especialistas de Actividades Subacuáticas (GEAS).

Las Unidades de Especialista Fiscales y las de Seguridad Aeroportuaria/portuaria que operan en Puertos Y Aeropuertos podrán contar funcionalmente, a efectos de análisis e investigación, con una Oficina de Análisis e Investigación Fiscal (ODAIFI) y/o una Oficina de análisis y Seguridad Aeroportuaria o Portuaria (ODAI SA). En las Unidades de menor entidad estas oficinas podrán ser mixtas y atender ambos cometidos.

El Oficial de Operaciones de las Comandancias⁹⁵, coordinará las labores encomendadas al Cuerpo en el ámbito fiscal y de fronteras, e inspeccionará las Unidades que las realicen.

El Servicio Fiscal

El Servicio Fiscal⁹⁶ tiene como misión específica ejercer la función de resguardo fiscal del Estado encomendada a la Guardia Civil, llevando a cabo las actuaciones tendentes a prevenir y perseguir el contrabando, el narcotráfico, el fraude y demás infracciones, en el marco de las competencias legalmente asignadas al Cuerpo en esta materia, así como la materialización del enlace, cooperación y colaboración operativa en dichas materias con otros servicios afines, nacionales y extranjeros.

Las principales funciones de este Servicio son las de estudiar y proponer normas de organización y funcionamiento de los órganos del Servicio; elaborar la doctrina del Servicio; adquirir, centralizar, elaborar y difundir la información propia de la condición de resguardo Fiscal del Estado; elaborar los manuales, proyectos de instrucciones, normas técnicas y estudios de interés para el Servicio.

El Servicio Fiscal se estructura funcionalmente en tres áreas:

- Recintos Aduaneros.
- Unidades Fiscales Territoriales.

⁹⁵ Este Oficial es auxiliado por el Oficial más caracterizado de las Unidades de Fiscal y de Fronteras de la Comandancia o Zona Unipersonal, en los siguientes aspectos: asesoramiento técnico, elaboración de informes, estudios y propuestas, elaborar propuestas de planes y calendarios de inspección y adquirir y difundir toda clase de información de naturaleza fiscal y de frontera de su Comandancia/ Zona.

⁹⁶ Artículo 6 de la Orden General nº 10 de 8 de marzo de 2011, organización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras.

- Coordinación y análisis.

El Servicio de Costas y de Fronteras

Tiene la misión de ejercer las funciones de custodia y vigilancia en los aeropuertos, puertos, costas y frontera así como el control de la inmigración irregular en este ámbito.

Sus funciones están recogidas en la Orden General nº 2 de 21 de febrero de 2011, sobre organización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, y son las siguientes:

- Inspeccionar técnicamente a las Unidades de Seguridad Aeroportuaria y Portuaria y a las Patrullas Fiscales y de Fronteras en el ámbito de sus competencias.
- Centralizar, elaborar y difundir la información necesaria para el desempeño de sus misiones.
- Confeccionar las estadísticas en el ámbito de sus competencias.
- Elaborar la doctrina, instrucciones, normas técnicas y estudios de interés para el servicio.
- Asistir a foros nacionales, comunitarios e internacionales relacionados con sus competencias.
- Asesorar a los órganos de la Guardia Civil en los asuntos propios del Servicio.
- Proponer y participar en el desarrollo de actividades formativas cuando circunstancias especiales lo requieran.

El Servicio de Costas y Fronteras se estructura funcionalmente en las siguientes áreas:

- Seguridad Aeroportuaria.
- Seguridad Portuaria
- Inmigración y frontera.

Cometidos de las Unidades de Seguridad aeroportuaria y Seguridad portuaria: Control e inspección de equipajes, control de pasajeros, inspección de aeronaves/naves, control e inspección de mercancías, seguridad y protección de fronteras, vigilancia y custodia. Evitar acciones de cualquier orden que puedan perturbar o impedir el normal y seguro desarrollo funcionamiento de los servicios y transportes aéreo y marítimo.

Como resultado de este proceso, la Guardia Civil, a través de la Jefatura de Fiscal y Fronteras, se sitúa en condiciones idóneas ante las autoridades de la Unión Europea para afrontar muchos de los retos que requiere la gestión integral de las fronteras del espacio de libertad, seguridad y justicia, con las exigencias adicionales planteadas por el Programa de Estocolmo⁹⁷.

⁹⁷ El Programa de Estocolmo establece un plan de trabajo de la Unión Europea (UE) en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2010-2014. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010).

b.- Creación de los Centros de Coordinación

Centro de Coordinación Regional de Canarias⁹⁸

Entre los nuevos medios para la vigilancia de las fronteras marítimas se pueden considerar los barcos de la Armada, aviones del Ejército del Aire, embarcaciones y aeronaves de SASEMAR, buques, patrulleras, aviones y helicópteros de la Guardia Civil, medios aéreos y navales financiados por FRONTEX, satélites, unidades aéreas no tripuladas (UAV/drones), red de comunicación con países africanos (SEAHORSE); todos ellos operacionalmente sincronizados desde el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC)

El Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) inició como un laboratorio de experimentación de nuevas tecnologías y de procedimientos de coordinación y gestión en materia de lucha contra la inmigración irregular por vía marítima

La ORDEN PRE/3108/2006, por la que se crea la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, en su exposición de motivos hace una referencia a este Programa, señalando que *“Para la eficaz puesta en marcha de todas estas actuaciones en el exterior, es pieza clave la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de las oficinas de enlace puestas en marcha en el marco del proyecto SEAHORSE por la*

⁹⁸ ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

Unión Europea (encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima y a fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino...)"

Centros de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras⁹⁹

La vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea ha cobrado una especial importancia en los últimos tiempos debido a las situaciones de inestabilidad que sufren los países terceros cercanos a las costas europeas y a las amenazas que supone el terrorismo, el crimen organizado o los tráficó ilícitos, con especial referencia al grave problema de la inmigración irregular.

Esta situación, que preocupa a Europa, no es ajena a España, cuya responsabilidad en la "Frontera SUR" llevó a tomar medidas de protección, entre las que destaca la creación de los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. Según dispone la Orden de creación de los citados Centros (PRE/2523/2008) el objetivo principal es el de coordinación, asesoramiento y dirección de las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras así como el seguimiento de las situaciones de crisis en este ámbito.

La Guardia Civil se ha convertido en un referente en el desarrollo de diferentes mecanismos e instrumentos de vigilancia marítima contra distintos tipos de actos ilícitos, como el contrabando, el tráfico de drogas o, más recientemente, el grave problema de la inmigración irregular.

⁹⁹ Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.

Alguna de estas iniciativas son: el desarrollo del Servicio Marítimo, la creación del grupo de ala fija en el Servicio aéreo, el despliegue del SIVE con sus 74 estaciones sensoras desplegadas a lo largo de la costa y la participación en proyectos tecnológicos, por todo ello se han adquirido amplias capacidades con las que se potencia la vigilancia adelantada en el control del mar.

Dependiente del Mando de Operaciones de la Guardia Civil el Centro de Operaciones alberga en su interior al Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR)¹⁰⁰, tiene asignadas las siguiente funciones: coordinar las actuaciones a nivel nacional en el ámbito de competencias de la Guardia Civil, 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, efectuar análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras y 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.

Para el cumplimiento de sus funciones y cometidos el CECORVIGMAR dispone de un moderno edificio ubicado en la sede de la Dirección General de la Guardia Civil en Madrid, dotado de la más avanzada infraestructura tecnológica. El acto de inauguración de las nuevas instalaciones del Centro fue presidido, en octubre de 2013, por S.A.R. el Príncipe de Asturias, actualmente, S.M. el Rey.

¹⁰⁰ Apartado primero de la ORDEN PRE/2523/2008. Desarrollada por la Orden General número 2 de 16 de marzo de 2010, sobre "Organización de los centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras".

El Centro está conectado con los cuatro centros regionales¹⁰¹, Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña y las estaciones SIVE, así como al nuevo sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) al haber sido designado como Centro Nacional de Coordinación (NCC) español por la Agencia Europea para la Coordinación Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (FRONTEX). De acuerdo con el Reglamento de EUROSUR los NCC,s de los Estados miembros son los responsables de la coordinación y el intercambio de información entre todas las autoridades que tengan responsabilidad de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional así como con los demás Centros Nacionales de Coordinación europeos y la Agencia FRONTEX.

Teniendo en cuenta las funciones y cometidos del CECORVIGMAR, se estructura en tres áreas de trabajo: operaciones, inteligencia/análisis de riesgos y operadores de sala. Al área de operaciones le corresponde hacer un seguimiento de todo lo relativo a las operaciones conjuntas, tanto a nivel nacional como internacional.

El Centro está dotado de los más avanzados medios y equipos para desempeñar su función permanente de mando y control sobre las distintas unidades del Cuerpo en materia de vigilancia fronteriza.

La construcción y entrada en funcionamiento del Centro supone el primer paso para mejorar las capacidades de la Guardia Civil en materia de vigilancia de costas y fronteras, para poder adaptarse a los nuevos retos, por ello la Guardia Civil en general y el Centro en particular

¹⁰¹ Artículo 1 de la Orden General número 2 de 16 de marzo de 2010, sobre “Organización de los centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras”.

participan en importantes proyectos tecnológicos relacionados con la lucha contra la inmigración irregular. Entre los proyectos más importantes destaca el incremento de las capacidades de los medios marítimos de vigilancia dotándoles de sensores optrónicos, radar y sistemas de comunicación vía satélite que les va a permitir el acceso desde alta mar a los servicios de vigilancia marítima, Centros de Control de Vigilancia Marítima y autoridades que intervienen en el control de la frontera exterior. Se está trabajando en la interconexión e interoperatividad en tiempo real del Sistema Integrado de vigilancia Exterior (SIVE) español y del Sistema Integrado de Vigilancia, Comando y Control (SIVICC) portugués, lo que permitirá mejorar las capacidades de vigilancia y reacción en la zona fronteriza sur de España y Portugal.

Otro importante proyecto es el denominado PERSEUS, sistema europeo de vigilancia marítima que tiene como objeto la protección de los mares europeos y sus fronteras mediante la integración bajo una única base tecnológica de los sistemas nacionales y europeos existentes.

Se está trabajando para implementar el proyecto CLOSEYE que tiene como objeto incorporar a los sistemas de vigilancia fronteriza actuales nuevas herramienta como satélites, aerostatos y aviones no tripulados, entre otros dispositivos, para mejorar la seguridad en las fronteras exteriores marítimas de la Unión Europea.

Por la dedicación específica del CECORVIGMAR a la lucha contra la inmigración irregular, la construcción y equipamiento tecnológico del Centro ha sido financiado por la Unión Europea a través del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (programa general de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios).

4.3.- Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)

Cuando España tuvo que asumir el control de una parte significativa de la frontera sur de la Unión Europea¹⁰² para hacer frente a los desafíos que planteaban, principalmente, el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y la inmigración irregular, la Guardia Civil tuvo que enfrentarse al reto apoyándose en soluciones imaginativas y oportunas.

Resultaba evidente que el esfuerzo, la profesionalidad y la dedicación de los Guardias Civiles con la misión de vigilancia y control de fronteras precisaban, para el mejor cumplimiento de su cometido, del complemento y la ayuda de determinados medios técnicos. El SIVE¹⁰³ fue la respuesta a esa necesidad, se trataba de un sistema de detección temprana que aportaba la posibilidad de transmitir, en tiempo real, la información precisa y necesaria para ayudar a la adopción de decisiones.

En el contexto de los nuevos compromisos comunitarios, el empleo eficiente de los recursos humanos dedicados a la vigilancia de costas y fronteras, el incremento de los alijos de hachís procedentes del norte de África, la incipiente pero progresiva llegada de pateras con inmigrantes irregulares a nuestras costas y los escasos medios técnicos empleados para el cumplimiento de estos cometidos hizo que se cambiase el concepto operativo de vigilancia de las costas, basado en la utilización de

¹⁰² Con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, las costas españolas y las fronteras terrestres de Ceuta y de Melilla se convirtieron en frontera sur de la Unión Europea

¹⁰³ SIVE, inicialmente significó Sistema Integral de Vigilancia del Estrecho, debido a que se situó en el Estrecho. Conforme las estaciones sensoras fueron instalándose en otros puntos diferentes al del Estrecho, se decidió mantener las siglas del SIVE pasando a significar Sistema Integral de Vigilancia Exterior.

personas (tradicional) por otro más eficaz basado en un sistema optrónico y radárico.

Para evitar el incremento de pateras que arribaban con hachís en las inmediaciones de Algeciras y ante la imposibilidad de cubrir toda la costa con personal de servicio las 24 horas, hizo que se plantease como solución es establecimiento de un sistema basado en una serie de medios radares y optrónicos que detectasen en el mar la amenaza que podía ser abortada con medios aéreos, marítimos y unidades de reacción en tierra. Con ello se conseguía un ahorro de personal y aumenta la eficacia.

Los radares marítimos no podían localizar las pateras por lo que, con el apoyo de determinadas empresas, se inició un programa de I+D para desarrollar unos radares que pudiesen detectar pequeñas embarcaciones que pueden quedar ocultas entre las olas del mar.

Paralelamente, la inmigración irregular empezó a crecer hasta llegar a ser preocupante, no sólo por la entrada incontrolada, sino también por los sistemas precarios de navegación que ponían en peligro la vida de las personas que trataban de alcanzar las costas del sur de España de forma clandestina. Esta situación llegó a ser crítica en España y la Guardia Civil, responsable de la custodia de las costas, se vio obligada a mantener desplegadas, de forma continua, unidades de los Grupos de Reserva y de Seguridad para reforzar a las unidades territoriales. Es en este momento cuando surge la idea de la vigilancia de las costas mediante medios técnicos, en concreto cámaras y radares, idea que acabó transformándose en un proyecto que se denominó Sistema Integrado de Vigilancia del Estrecho.

El concepto, pese a su simplicidad era innovador y contaba con elevadas posibilidades de éxito, por lo que se iniciaron los estudios correspondientes, incluyendo un análisis prospectivo de las amenazas y las posibles medidas para afrontarlas, para evaluar su viabilidad y desarrollo. Este estudio concluyó que la presión en la frontera marítima, lejos de disminuir, aumentaría en los siguientes años, por lo que justificaba plenamente una inversión en este campo. Faltaba ahora constituir una oficina del Programa y empezar con las actividades para su desarrollo.

Por ello, el primer paso fue la determinación de la Oficina del Programa SIVE (OPSIVE), que dependía directamente de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva (JUER)¹⁰⁴ de la Guardia Civil. Las misiones de esta Oficina consistían, fundamentalmente, en gestionar el presupuesto del programa, estudiar las necesidades y proponer las inversiones a realizar que eran remitidas a la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad (DGIMS). Una vez aprobadas las inversiones se confeccionaban los expedientes para la contratación¹⁰⁵.

Por otro lado, la OPSIVE tenía la misión de efectuar los estudios pertinentes para definir los asentamientos¹⁰⁶ óptimos para las estaciones

¹⁰⁴ La creación mediante Real Decreto 1449/2000 de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil marcó el destino de la OPSIVE. Por primera vez el Cuerpo contaba con una Jefatura que dirigiera todos los aspectos relacionados con la custodia de fronteras y, evidentemente, también el Programa SIVE se incorporó a ella.

¹⁰⁵ Incluye la redacción de la memoria justificativa de la necesidad del gasto y la información complementaria en la que contiene el pliego de cláusulas administrativas y el de prescripciones técnicas. Llegado el momento de la adjudicación de los contratos, se realiza la evaluación de las ofertas y la propuesta de adjudicación a aquella que resulte más beneficiosa a los Intereses de la Administración. Los expedientes, una vez adjudicados, son sometidos a un proceso de seguimiento para controlar su correcta ejecución.

¹⁰⁶ La elección de los asentamientos se hace en base a distintos parámetros, por un lado la información que facilita la Comandancia de la Guardia Civil afectada sobre los puntos y zonas críticas que deben ser cubiertas, las

que conforman los despliegues y gestionar las autorizaciones de instalación con los propietarios de los terrenos.

Una de las primeras acciones que llevó a cabo la OPSIVE fue la de contratar a la empresa ISDEFE¹⁰⁷ para el asesoramiento técnico y, en base a las necesidades operativas detectadas, ha prestado sus servicios en las áreas de radar, optrónica, comunicaciones, integración y mando y control, especificación contractual (Pliegos de Prescripciones Técnicas), adjudicación (Evaluación de Ofertas) y seguimiento de la producción (Verificación de Requisitos y Certificación).

Para poder realizar una coordinación eficiente de las acciones se crea, bajo la dirección del Director de la DGIMS, la Comisión de Seguimiento y Control del SIVE.

Hay que destacar la avanzada tecnología de los radares, capaces de distinguir entre todos los ecos de las olas los correspondientes a las pequeñas y lentas embarcaciones, tipo patera, que eran las utilizadas con mayor frecuencia. Los medios de visión diurna y nocturna son de muy largo alcance y de alta precisión, para proporcionar imágenes nítidas tanto

condiciones del mar y las corrientes para ubicar los sensores en los puntos donde puedan optimizarse y, por último, que los asentamientos reúnan las condiciones necesarias de altura, proximidad a la costa, seguridad, etc.

¹⁰⁷ ISDEFE, Empresa pública de consultoría e ingeniería al servicio de organismos públicos nacionales e internacionales.

Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, Isdefe, es una empresa pública con más de 25 años de experiencia que ofrece servicios de consultoría e ingeniería para la Administración Pública española y organismos públicos internacionales.

Isdefe, con un equipo de más de 1.600 personas comprometidas y orientadas a la excelencia, demuestra ser un aliado perfecto para los organismos y entidades de la Administración pública española y para organismos civiles y militares de la Unión Europea, OTAN y órganos trans-europeos e internacionales como la ESA y la NASA.

de día como de noche, con niebla o lluvia, es decir, en todas circunstancias.

Una vez definido el proyecto, se diseñó un Centro prototipo que se implantó en la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras en diciembre de 2002. Estaba compuesto por un Centro de Mando y Control desde el que se monitorizaban tres estaciones sensoras dotadas de radar y sistema optrónico ubicadas en los asentamientos militares de Cascabel, Acebuche y Paloma Baja, iniciándose así un nuevo concepto de vigilancia integral de las fronteras marítimas. Posteriormente se realizó una ampliación de este despliegue con la instalación de otras dos estaciones sensoras en los asentamientos militares de Retín y Carbonera, que entraron en funcionamiento en 2003.

A la implantación del Sistema Piloto, siguió una fase conocida como de "implantación del Sistema" y se extiende hasta nuestros días, con el despliegue de los sistemas fijos de Málaga en diciembre de 2003 y que coincidió en el tiempo con el de la isla de Fuerteventura. A estos les siguieron los de Cádiz, en funcionamiento desde octubre de 2004; Granada operativo desde diciembre de 2004, al igual que el de Ceuta; Almería, inaugurado en abril de 2006; Lanzarote a finales de 2006 y Huelva y Gran Canaria, operativos desde principios de 2008. El de la provincia de Tenerife se configura con un centro de Mando y Control en la Comandancia de la Guardia Civil de Santa Cruz de Tenerife, tres estaciones sensoras completas en la zona de Punta Rasca, Punta Abona y Hoya Fría, y una estación sensora optrónica en la zona de Granadilla de Abona, todas ellas en la isla de Tenerife, así como una estación sensora en la isla de El Hierro y otra en la Playa de Santiago de la isla de la Gomera.

Continuó el despliegue con las estaciones fijas del SIVE en las provincias de Murcia, Alicante, Valencia y en la isla de Ibiza. Después se amplió a Baleares Castellón y Pontevedra.

Desde el punto de vista tecnológico, los ejes primordiales que han permitido el desarrollo del SIVE son:

- El ajuste y puesta a punto de los sensores radar involucrados en el sistema, empleando la experiencia conseguida con el sistema prototipo. Gracias al esfuerzo realizado junto con los fabricantes de los equipos, en los nuevos despliegues se han mejorado las prestaciones iniciales, con lo que la Guardia Civil dispone de radares que permiten detectar muy pequeñas embarcaciones de madera y goma sobre fondo marino de olas.
- La especificación, adaptación y prueba de sensores optrónicos. Las Experiencias piloto iniciales condujeron a una selección de tecnologías de detectores adaptadas al entorno operativo y a la escena típica de observación, permitiendo que, en cooperación con el radar, se suministrara no sólo la información de detección, sino también de confirmación a larga distancia de actividades irregulares o riesgo de accidente.
- La búsqueda de una solución de integración global de sensores y medios de reacción en un Centro de Control asociado al Centro Operativo de Servicios de la Comandancia de la Guardia Civil afectada, que permitiera disponer en tiempo real de la información suministrada por las estaciones sensoras y la comunicación directa con las unidades operativas, todo ello gestionado por uno o dos operadores.

- Interoperabilidad con otros sistemas ya que el SIVE permite la integración de otros sistemas que aportan a su vez información de utilidad como la de los sistemas de Localización Automática de Vehículos (AVL), de embarcaciones (AIS), estaciones sensoras móviles así como de las comunicaciones de la red SIRDEE.

Respecto al narcotráfico, y tomando como punto de partida el año 2002, año en el que se implanta a finales del mismo el SIVE en la Comandancia de Algeciras, la Guardia Civil intervino en las costas y playas 345,44 toneladas de hachís y, de esa cantidad el 57% fue incautada en la zona de implantación del Sistema. La cantidad intervenida en el año 2003 en el mismo lugar fue de 372,88 toneladas, lo que supone un aumento del 7,94% con respecto al año anterior si bien en ese año se observa una disminución de las aprehensiones efectuadas en el lugar de implantación del Sistema, sin duda motivada por el efecto disuasorio que el mismo produce, tomando una mayor importancia las intervenciones efectuadas por las Comandancias de Málaga y Almería. En 2004 se produce una disminución del 31% con respecto al año anterior en las intervenciones efectuadas en las costas y playas, 255,44 toneladas, si bien en términos generales las aprehensiones realizadas por la Guardia Civil se incrementaron en un 13,67% produciéndose un cambio en la prelación existente en cuanto a la incautación efectuada en las costas y playas, pasando la Comandancia de Almería a ocupar el primer puesto, seguida de las de Málaga y Murcia y ya más distante las de Algeciras y Cádiz.

En el año 2005 se sigue produciendo una variación en cuanto a las incautaciones efectuadas por la Guardia Civil en el entorno de la línea de costa, observándose una clara evolución de la incidencia en aquellas

regiones que no cuentan con la implantación del Sistema; así se sitúa en primer lugar la Comandancia de Almería con un total de 75,88 toneladas; sigue la de Murcia , con 46,89 toneladas; Huelva, con 29,17 toneladas; Alicante, con 29,11 toneladas, y más alejada, la Tarragona con 22,43 toneladas.

Por lo que respecta al año 2006, la tendencia es similar a la del año anterior, con una disminución de las aprehensiones en línea de costa de un 34,41% y estabilidad en cuanto a la configuración de la prelación de las intervenciones por Comandancias.

En cuanto a la inmigración irregular por medio de embarcaciones¹⁰⁸, se puede inferir que el número de inmigrantes interceptados en el período de 1996 a 1999 oscilaba en torno a 7.000 inmigrantes al año; en el año 2000, el número de interceptados por el mismo motivo en la zona del Estrecho ascendió a 12.785 y en Canarias¹⁰⁹ alcanzó la cifra de 2.410, para mostrar al año siguiente un descenso moderado en la zona del Estrecho y un aumento progresivo en Canarias.

Fue en el año 2002 cuando se constató un gran cambio en la tendencia de llegada de pateras a las costas españolas, descendiendo el número de inmigrantes que intentaban entrar ilegalmente por nuestras fronteras en la zona del Estrecho a tan sólo 6.795, e interceptándose por primera vez un mayor número de inmigrantes en la zona de Canarias, 9.875; en cuanto a este descenso tan significativo en la zona del Estrecho,

¹⁰⁸ Estadística del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Dirección General de Inmigración)

¹⁰⁹ La primera patera que llegó a Canarias, concretamente a Fuerteventura, lo hizo en 1994, siendo interceptados dos saharauis que salieron de Tarfaya.

se debe a la implantación del SIVE en la demarcación de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras, lugar en el que tradicionalmente arribaban el mayor número de pateras procedentes del norte de África, desplazándose su llegada a otras provincias, principalmente Almería y Granada; por lo que respecta al incremento que se produce en Canarias, cabría indicar el efecto disuasorio que produce la implantación del SIVE en la zona de Algeciras y el incremento de llegada de pateras con mayor número de ocupantes, con el consiguiente cambio de las características de las mismas.

4.4.- Vallas en la frontera de Ceuta y de Melilla

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla comparten una singularidad, con implicaciones en la gestión de las fronteras exteriores de la UE y es que mantienen un tramo de frontera terrestre a lo largo de 8 y 10 kilómetros respectivamente.

La valla de Ceuta es una barrera física de 8 Km. de separación entre Marruecos y la ciudad autónoma de Ceuta. Su propósito es dificultar la inmigración ilegal y el contrabando comercial. Se trata de una doble valla del lado español, de 6 metros de altura, junto con una tercera valla de 2 metros del lado marroquí.

En 1996, efectivos del Tercio de la Legión y del Cuerpo de Regulares repusieron la antigua alambrada que separa Ceuta de Marruecos con la finalidad de controlar la inmigración irregular. En 1999¹¹⁰ comienza a

¹¹⁰ El País. Martes 2 de febrero de 1999. *“El Gobierno levantará otra valla en Ceuta porque la actual no frena a los inmigrantes”*

sustituirse la valla de alambre de 2,5 metros de altura por otra de acero galvanizado, de 3,10 metros de altura y reforzada con alambre de espino.

Consiste en tres vallas paralelas de 3 metros de altura con alambre de púas en la parte superior, existen puestos alternativos de vigilancia y caminos entre las vallas para el paso de los vehículos de vigilancia. Mediante cables enterrados se conecta la red de sensores electrónicos de ruido y movimiento. Está equipada con luces de alta intensidad, videocámaras y equipos de visión nocturna. En la actualidad las vallas han sido modificadas, aumentando su altura hasta 6 metros.

El obstáculo físico situado en la frontera de Marruecos con Melilla está formado por dos vallas de seis metros de altura y una sirga tridimensional intermedia de tres metros, como la de Ceuta, está dotada de equipos de vigilancia mediante videocámaras.

4.5.- Colaboración con terceros Estados

El incremento de la vigilancia y control de las zonas cubiertas por los despliegues del SIVE ha originado el desplazamiento de la actividad irregular hacia zonas menos vigiladas, con un incremento de la afluencia de pateras y cayucos, principalmente a Canarias.

La situación generada por la inmigración irregular en las Islas Canarias precisa ser atendida mediante soluciones técnicas y organizativas que no se limiten sólo al despliegue de Sistemas de Vigilancia Fronteriza, como los establecidos en la Península, debido a un entorno operativo sustancialmente distinto, por la extensión del territorio que debe someterse a la vigilancia y por la multiplicación de la afluencia

de inmigrantes irregulares. En la práctica, esto supone que para que la Guardia Civil pueda reaccionar con efectividad, se precisa detectar la amenaza mucho antes de alcanzar las aguas territoriales españolas. Se plantea, por tanto, la necesidad de detectar la amenaza en su mismo origen, previamente a su llegada a destino.

El primer acercamiento se produjo a partir del año 2006 con el despliegue de agregados de Interior a los países de la fachada occidental de África: Mauritania, Senegal, Malí, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Cabo Verde.

Esta medida fue reforzada con la firma de acuerdos con diez países africanos: Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Malí, Cabo Verde, Ghana y Gambia.

Se firmaron acuerdos de colaboración entre la Guardia Civil con la Gendarmería Real marroquí o con Guarda Costas argelino, que permiten el intercambio de información entre Centros operativos o la realización de patrullas mixtas.

En el marco de la lucha contra los flujos y las redes de la inmigración clandestina y como desarrollo del apartado 7 del anexo al Acta de la II Reunión del Grupo “permanente de inmigración hispano-marroquí” celebrado en Marbella (Málaga) la Gendarmería Real marroquí y la Guardia Civil acordaron la realización y puesta en marcha de las denominadas “Patrullas Mixtas Marítimas” entre ambos países.

Por otro lado, se han desarrollado otras medidas por medio de la ejecución de proyectos como Seahorse, Seahorse Network, Atlántis o West Sahel.

El Seahorse es un proyecto liderado por la Guardia Civil y financiado por la Unión Europea bajo el Programa AENEAS¹¹¹. Dicho programa ha tenido tres fases, cada una de ellas de dos años de duración aproximada: Seahorse (que finalizó en 2008), el Seahorse Network (que finalizó en diciembre de 2009) y el Seahorse Cooperation Centres (que finalizó en 2011).

Básicamente consiste en establecer una red segura (vía satélite) para intercambiar información, especialmente sobre la inmigración ilegal por vía marítima.

Esta red se basa en puntos de contacto en cada país conectados por tecnología de última generación para conseguir un intercambio de información rápido y seguro, dotando a estos países del material necesario e infraestructura de acceso al satélite.

Esta Red contribuye a desarrollar la coordinación internacional entre los Centros de los países adheridos al proyecto, para combatir la inmigración ilegal alentando la coordinación, el diálogo y el intercambio de información y experiencias entre los organismos competentes de las Administraciones Nacionales. Por ello es muy importante, en primer lugar, la implicación de España como país líder, de cara a obtener la

¹¹¹ AENEAS es un programa de asistencia financiera y técnica a terceros países en ámbitos de la migración y el asilo (2004-2008).

participación de los países asociados y así poder obtener de la red lo máximos resultados posibles y en segundo lugar incitar constantemente a todos los usuarios de la red para que se use y de esta forma conseguir que sea un canal habitual de intercambio de información.

El proyecto tiene como países asociados a: España, Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Todos ellos tienen un puesto de operador en el lugar en el que las autoridades del país han designado. Mauritania tiene dos puestos, uno en la capital Nouakchott y otro en Nouadhibou. En España el puesto principal está en Las Palmas (en el CCRC) y hay otro puesto instalado en Madrid (CECORVIGMAR). Posteriormente se sumaron al Proyecto Marruecos, Gambia y Guinea Bissau.

Al tratarse de un proyecto innovador, los resultados y experiencias desarrolladas por la Red, incluido el software que se creará para su desarrollo, podrán ser utilizados por otros centros, nacionales, regionales o locales ya existentes o por otros que se puedan crear en el futuro. En ese sentido ya se ha lanzado el proyecto Seahorse Mediterráneo que a largo plazo y una vez asentada esta red se podría ir hacia un modelo báltico, al ir más allá de un intercambio de información entre países, creando una cooperación regional en temas de seguridad fronteriza.

El proyecto ATLANTIS tiene como objetivo combatir la inmigración irregular procedente de los países subsaharianos, aportando medios materiales y humanos, sufragados por la Comisión Europea y la Guardia Civil. La colaboración consiste en la realización de patrullas mixtas, compuestas por efectivos de la Guardia Civil y de la Gendarmería Mauritana, a lo largo de las costas de este país, desde donde se viene

produciendo la salida de embarcaciones con inmigrantes irregulares, con destino a las costas de canarias. Con este objetivo la Guardia Civil mantiene un destacamento permanente en Mauritania, con patrulleras de altura y un helicóptero.

Westsahel II es un proyecto de colaboración de la Guardia Civil con Mauritania para reducir la inmigración irregular. Este proyecto incluye actividades de formación y cesión de material y medios a las autoridades de Mauritania de forma que se mejore el control de la inmigración en las fronteras de Mauritania.

Se pretende que el control efectivo de sus fronteras frene la inmigración irregular hacia el norte así como otras actividades delictivas como el tráfico de drogas y el terrorismo.

El coste del proyecto asciende a 620.000 €, de los que la Unión Europea sufraga 500.000€ y España (Guardia Civil) los 120.000 restantes.

Con una duración de 18 meses (iniciado en marzo de 2014), el proyecto realiza las siguientes actividades:

- Realización de cursos de vigilancia en las fronteras de Malí, Mauritania y Senegal.
- Creación de un Centro de Cooperación Policial Internacional en Selibaby (Mauritania).
- Establecimiento de un destacamento fluvial de la Gendarmería de Mauritania en el río Senegal.
- Celebración de Conferencias Euro-Africanas en Canarias.

4.6.- Estrategia de la Guardia Civil enfocada a la vigilancia y control de fronteras.

La Guardia Civil presentó al Ministro del Interior y al Secretario de Estado de Seguridad el Plan estratégico 2013-2016¹¹². Este plan se desarrolló por el Sistema de gestión estratégica (SIGEST), de la Guardia Civil, diseñado y elaborado con uno de los mejores sistemas de gestión organizativos, como es el Cuadro de Mando Integral¹¹³, que hace que el Cuerpo sea una de las pocas organizaciones públicas en España que dispone de un mapa estratégico similar al que tienen las policías más avanzadas hoy en día en este terreno, que es la real Policía Montada del Canadá.

Este Plan estratégico de la Guardia Civil 2013-2016 tiene diez ejes estratégicos y entre estos vamos a hacer referencia a cuatro de ellos ya que tratan aspectos que directamente tienen una influencia en la actividad de vigilancia y control de fronteras:

- Primer eje: lucha contra el terrorismo.
 - Prevenir mediante la obtención de inteligencia y operaciones contra la captación y financiación de organizaciones terroristas.
 - Proteger a través de una mejor cooperación internacional y el intercambio de información.

¹¹² Aprobado en la reunión del CECO del 26 de noviembre de 2012, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 2012, nº 236, pag. 2.

¹¹³ Balance ScoreCard

- Perseguir, potenciando la eficacia de las investigaciones.
- Preparar la respuesta, participando en grupos de trabajo sobre propuestas de modificación legislativa.
- Segunda: lucha contra el crimen organizado.
 - Mejorar la cooperación internacional en esta materia.
 - Reforzar las capacidades de lucha contra el crimen organizado.
 - Planes específicos de inspección contra la trata de seres humanos en colaboración con la inspección de trabajo.
 - Potenciar y mejorar la investigación del blanqueo de capitales.
- Quinta: gestión eficaz del fenómeno de la inmigración irregular.
 - Participar en la red de vigilancia exterior de fronteras.
 - Colaborar con el resto de actores con competencia en la materia.
 - Potenciar las capacidades propias de mando y control y comunicaciones, las aeronavales y el despliegue de los medios técnicos.
- Novena: modernización del sistema de seguridad.
 - Creación y desarrollo de la red de centros de coordinación marítima.
 - Reforzar y sostener los sistemas tecnológicos de vigilancia exterior y especialmente del SIVE.

- Potenciar las capacidades técnicas de elaboración e intercambio de inteligencia: EUROSUR, SEAHORSE.

El primero, como se ha indicado, se refiere al desarrollo de una estrategia antiterrorista integral, puesto que el terrorismo constituye una de las principales amenazas a la democracia que pretende socavar los cimientos del Estado de derecho. Esta lucha se ha convertido en un fenómeno global y obliga a dar una respuesta global desde una óptica integral y multidisciplinar. A parte del terrorismo de la banda ETA, el terrorismo internacional sigue latente amenazando a nuestras sociedades, a nuestra forma de vida y a nuestras democracias. Por ello, debemos conocer lo que ocurre no sólo cerca de nuestras fronteras exteriores, especialmente en el Magreb y en el Sahel sino también en el interior de las mismas por los procesos de radicalización y captación por cualquier vía, especialmente a través de Internet, y de cuyas trágicas consecuencias tenemos como ejemplo los asesinatos ocurridos en Toulouse (Francia) a comienzos del año 2012. Por ello, se adoptaron medidas y acciones que permiten mejorar las capacidades y las respuestas.

Entre las medidas adoptadas destaca la colaboración, tanto nacional como internacional. En el aspecto nacional se han intensificado las relaciones entre todos los organismos e instituciones con responsabilidad en las fronteras terrestres y marítimas. En materia terrorista, a través de los órganos de coordinación (CITCO¹¹⁴).

¹¹⁴ Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

En lo referente a la colaboración internacional, la Guardia Civil mantiene contactos especializados con 54 organizaciones y cuerpos de Policía extranjeros y con 91 organismos no policiales, 36 nacionales y 55 extranjeros, aunque para los aspectos relativos al control de fronteras, centraremos nuestra atención en las relaciones con las instituciones de la Unión Europea y con los países africanos del Magreb y del Sahel.

Se ha impulsado la labor de los equipos de atención al inmigrante, los EDATI, que proporcionan información a los colectivos de inmigrantes promoviendo actividades que favorecen su integración como factor esencial que evite su vulnerabilidad.

Incremento de la seguridad en puertos y transportes marítimos, puesto que se trata de una misión prioritaria, la de la seguridad de fronteras, costas, puertos y aeropuertos, encomendada en exclusiva a la Guardia Civil.

La lucha contra todas las modalidades de crimen organizado, teniendo en cuenta que la delincuencia organizada, en todas sus formas delictivas de narcotráfico, blanqueo de capitales, corrupción, tráfico de seres humanos, etc., constituye, junto al terrorismo, otra gran amenaza para la seguridad nacional y dentro del seno de la Unión Europea. Al igual que el terrorismo, tiene un carácter global y transnacional y debe enfrentarse desde un enfoque integral y multidisciplinar, por ello la Guardia Civil ha adaptado sus estructuras a las formas delictuales que surgen impulsando la colaboración interagencias y mejorando la formación de sus especialistas. En esta línea se están potenciando las capacidades de cooperación. La red de consejeros, agregados y oficiales de enlace realiza una labor fundamental en el ámbito internacional y, por

otro lado, se colabora activamente con FRONTEX, Europol e Interpol, gracias a los nuevos cauces creados por la Secretaría de Estado de Seguridad, con su instrucción por la que se designa al Cuerpo como autoridad competente para contactar directamente con Europol¹¹⁵.

En la línea de mejorar la investigación conjunta con cuerpos policiales de otros países, existe un referente claro en el trabajo realizado por los equipos conjuntos de investigación, de los que cabe destacar tres, dos de carácter multilateral en el marco de Europol y Eurojust y el tercero bilateral entre la unidad de policía judicial de la zona de Cataluña y la policía judicial de Francia. También se puede hablar de un cuarto, que aunque no se dedique a materia de investigación si interesa más para aspectos de inmigración irregular, como es el equipo de análisis conjunto con Marruecos.

Para la lucha contra el narcotráfico, se desarrollaron en 2012 dos nuevos protocolos, uno con la Gendarmería Real marroquí y otro de colaboración con el Ejército del Aire, que han dado lugar a una operación de alto impacto, que es la operación Búho, cuya ejecución ha dado importantes resultados¹¹⁶, para luchar contra este tipo de modus operandi consistente en introducir droga en España a través de vuelos entre el norte de África y el sur de España.

Además, se está utilizando el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), como una herramienta fundamental en la interceptación de alijos en las costas de España.

¹¹⁵ En noviembre de 2012 se crea el departamento de la Guardia Civil ante Europol.

¹¹⁶ Durante los meses de abril, mayo y junio de 2012 se detuvieron a más de 20 personas, incautando cinco aeronaves y más de 1.200 kilos de hachís.

Como ya se ha indicado en el marco del primer eje estratégico, el colectivo de inmigrantes resulta atractivo para las organizaciones terroristas y organizaciones criminales, por lo que es preciso seguir prestando atención sobre este campo.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado establece como una competencia exclusiva del Cuerpo la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos. Por esta razón la Guardia Civil viene desempeñando desde hace ya tiempo un importante esfuerzo en materia de control y vigilancia de nuestras fronteras, siendo un cuerpo policial referente en el resto de los países de la Unión Europea, no sólo por los medios empleados, sino también por la forma en que se utilizan los mismos ya que el modo de vigilancia adelantada de los países de origen constituye sin duda un hito a destacar en la vigilancia de las fronteras de la Unión Europea. En este sentido el Cuerpo debe continuar en su posición de liderazgo y referente de la seguridad de la frontera española potenciando desde su seno la creación de estructuras de dirección, asesoramiento y coordinación que permitan planificar, dirigir y coordinar no sólo la acción institucional en este ámbito, sino también la de otros agentes intervinientes tanto nacionales como internacionales. Por ello es preciso buscar la colaboración de todas las instituciones con competencias en la materia así como de los países de origen de la inmigración. En el primero de estos aspectos se han creado los Centros de Vigilancia Marítima de costas y fronteras, de vital importancia para la Guardia Civil y para España y referente en Europa, con la misión de coordinar, asesorar y dirigir las operaciones y las situaciones de crisis que se presenten, integrándose en él miembros de otras agencias y cuerpos policiales tanto nacionales como internacionales

generando la inteligencia de calidad necesaria que posibilite la actuación correcta.

La importancia del Centro es tal que ha sido designada por la Agencia FRONTEX como Centro Nacional de Coordinación de la red de vigilancia creada por el Reglamento de EUROSUR. La Guardia Civil ha creado Centros Regionales en La Coruña, Valencia, Algeciras y Canarias.

Se mantiene una vigilancia adelantada en las costas de los países de origen intensificando los servicios conjuntos que van proporcionando resultados positivos. A modo de ejemplo, durante el año 2011 se prestaron 116 servicios conjuntos con entre agentes de la Guardia Civil y de la Gendarmería Real marroquí.

Se realizan operaciones auspiciadas por FRONTEX, de las que hay que destacar la operación HERA, desarrollada en las costas canarias y senegalesas.

El sistema establecido por la Guardia Civil se fundamenta en el SIVE, donde el Cuerpo fue pionero en la conformación de un sistema de detección que emplea la más moderna tecnología y cuyo éxito está siendo exportando a otras regiones de Europa y del mundo. Actualmente se ha logrado casi un 90% de interceptación de las embarcaciones detectadas, lo que supone un enorme beneficio a la hora no sólo de proceder a la interceptación, sino de prestar auxilio y salvar las vidas de aquellas personas que impulsadas por la desesperación arriesgan su vida en el mar. El SIVE cubre casi la totalidad del litoral considerado de interés policial, desde Cataluña a Galicia, contando además con dos aeronaves de ala fija y tres buques con capacidad oceánica.

El control de las inmensas regiones marinas exige el uso intensivo de medios tecnológicos, tanto operativos como de comunicación e información. La Guardia Civil participa en numerosos proyectos de la Unión Europea, del Séptimo Programa Marco, mediante los cuales se busca desarrollar e implementar sistemas y herramientas que permitan la mejora en el control de las fronteras. A modo de ejemplo, los proyectos tecnológicos PERSEUS y CLOSEYE; o el proyecto Seahorse (Atlántico) que permite comunicar a los centros de coordinación de Mauritania, Senegal, Malí, Guinea Bissau, Gambia, Níger, Cabo Verde, Portugal y Marruecos, para el intercambio permanente de información entre España y los países de origen, y cuyo éxito ha supuesto el lanzamiento de uno similar en el Mediterráneo, creando el Seahorse (Mediterráneo).

4.7.- Proyectos tecnológicos

La Guardia Civil, además de trabajar en el diseño y desarrollo del SIVE, participa en diferentes proyectos, con financiación europea, con el objeto de mejorar las capacidades de vigilancia de las fronteras exteriores, el intercambio de información y la cooperación a nivel europeo.

Por ello, uno de los objetivos estratégicos de la Guardia Civil, es la participación en proyectos de I+D+i en calidad de usuario final, de manera que se puedan producir sinergias con el resto de organismos participantes, para lograr futuros desarrollos acordes con las necesidades tecnológicas de la Institución. De estos proyectos, destacan los siguientes:

- Mariss. Proyecto subvencionado pro la Agencia Espacial Europea que pretende crear un sistema de protección marítima costera, a través de la obtención de imágenes por satélite.
- PERSEUS¹¹⁷. Proyecto liderado por la Guardia Civil e Indra y cuanta con la participación de 29 socios de 12 países. Permite la vigilancia de las fronteras y mares europeos mediante el uso inteligente de la vigilancia. Es un desarrollo del que la Guardia Civil forma parte, en calidad de socio, (demostrador I+D+i del Séptimo Programa Marco). Este desarrollo que se inició en el año 2011 y finalizará en el 2014 se enmarca dentro de las iniciativas en investigación sobre seguridad que se desarrollan a través de las Convocatorias del Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo de la Comisión Europea.

El objetivo principal del proyecto PERSEUS es constituir un “Sistema de Sistemas” para la vigilancia de las fronteras marítimas de la UE, en el que se pretende integrar todos los sistemas y plataformas existentes y mejorarlos mediante la incorporación de tecnologías y capacidades innovadoras que se encuentren alineadas con las directrices establecidas en EUROSUR

- CLOSEYE¹¹⁸. Búsqueda de soluciones tecnológicas que proporcionen capacidades adicionales a las existentes. Los requisitos de los usuarios finales dirigen la búsqueda de las soluciones a desarrollar. Es un desarrollo financiado por el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea y liderado por la Guardia Civil en el que figuran como socios la Guardia Nacional Republicana de

¹¹⁷ PERSEUS: Protection of European BoRers and Seas through the IntElligent Use of Surveillance

¹¹⁸ CLOSEYE: Collaborative Evaluation Of border Surveillance technologies in maritime Environment bY pre-operational validation of innovativE solutions

Portugal, la Agencia Espacial y la Marina Militar Italiana, el Centro de Satélites de la Unión Europea, la compañía ISDEFE y la propia Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX). El objetivo de dicho proyecto es dotar a los países de la Unión de un marco operacional y técnico que incremente las capacidades de mando y control, así como de reacción, en caso necesario, de las diferentes Agencias responsables, a nivel de los países miembros, de la gestión de las fronteras exteriores de la UE.

Dentro del área de seguridad, el proyecto CLOSEYE supone un desarrollo innovador, el primero bajo el esquema de “Validación Preoperacional”; este nuevo régimen persigue la validación de servicios innovadores aplicables a la vigilancia de las fronteras marítimas de la UE en un entorno operacional real, aplicando para ello el concepto de utilización de herramientas de vigilancia de fronteras definido por EUROSUR.

- AROCEPTOR¹¹⁹. Es un proyecto internacional de investigación cofinanciado por la Comisión Europea en el 7º Programa marco en prioridad de seguridad. El Proyecto está dirigido al desarrollo de un nuevo e innovador concepto de operación para controlar de forma remota y segura un vehículo para la vigilancia marítima y terrestre.
- EWISA¹²⁰. Financiado dentro del 7º Programa marco, sirve para la tener mejor conocimiento de la situación operativa mediante un sistema de alerta temprana
- EUCISE 2020¹²¹. Es un proyecto de investigación de seguridad, en el marco del 7º Programa marco europeo, tiene por objetivo el

¹¹⁹ Toda la información en: www.aeroceptor.eu/

¹²⁰ Para más información, <http://cordis.europa.eu/project/rcn>

¹²¹ Para más información, <http://www.eucise2020.eu>

intercambio de información entre las autoridades marítimas de los Estados Miembros. Su desarrollo cobra importancia para el desarrollo posterior del CISE europeo, esto es, un entorno común de intercambio de información.

Existen otros proyectos que están siendo desarrollados por el Centro de Situación de FRONTEX (FSC). En el marco de EUROSUR, las herramientas comunes de vigilancia las está desarrollando de manera experimental el Centro de Situación de FRONTEX (FSC) en lo que ha denominado FRONTEX Fusion Services. Ya se han implementado las notificaciones de buques (AIS y RLIT) así como la evaluación medioambiental (vientos, temperaturas, mareas, etc). Se están desarrollando nuevas aplicaciones como la del módulo de simulación marítima, comportamientos anómalos de buques, servicio de detección de buques o el servicio de rastreo y seguimiento de embarcaciones. En las pruebas de validación de estos proyectos participan medios de la Guardia Civil (aviones y embarcaciones).

CAPÍTULO QUINTO

CONTRIBUCION DE LA GUARDIA CIVIL

5.1.- Generalidades

España constituye parte de la frontera sur de la Unión Europea, con la que mantiene intereses comunes y contribuye a dar respuesta a los diversos retos transfronterizos en un marco de seguridad compartida.

La Guardia Civil aborda la seguridad de nuestras fronteras desde un concepto unitario de seguridad, haciendo frente a las diversas amenazas en los diferentes espacios fronterizos y entendiendo que las extensiones bajo soberanía española constituyen un espacio de seguridad sin solución de continuidad.

La actuación en los diferentes ejes estratégicos: terrorismo, crimen organizado, inmigración irregular y modernización y los resultados obtenidos han convertido a España en un referente europeo e internacional en materia de seguridad fronteriza. La tarea fundamental de preservar la seguridad interior no puede desvincularse, por tanto, de la seguridad exterior en áreas como el terrorismo, el crimen organizado, las redes de inmigración ilegal, el narcotráfico, etc. Las zonas desestabilizadas tras un conflicto o en situación de crisis e inestabilidad son el terreno apropiado para que surjan esas amenazas para la seguridad, con el consiguiente riesgo de que se extiendan y afecten a zonas próximas y por ello la vigilancia y control de fronteras puede ser uno de los elementos que pueden ser clave para la gestión de crisis.

Los años noventa supusieron para la Guardia Civil su incorporación a las misiones de paz, bajo el mandato de las Naciones Unidas, de la OTAN, de la UEO o de la UE, comenzando en El Salvador en 1991, misión de Naciones Unidas de carácter civil y en Bosnia, en 1994, como misión de OTAN de carácter militar.

La Guardia Civil ha estado presente en Afganistán, Albania, Bosnia, Bulgaria, Congo, Croacia, El Salvador, Guatemala, Georgia, Haití, Kosovo, Líbano, Macedonia Mozambique, Níger, Palestina, Ruanda, Rumanía Sudáfrica y Timor Oriental y actualmente también en República Centroafricana.

En el marco de estas misiones internacionales, la Guardia Civil ha participado y participa activamente realizando tres tipos de tareas:

- Policía militar.
- Policía ejecutiva.
- Formación y asesoramiento

EJES DE ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL PARA MISIONES INTERNACIONALES

UNIÓN EUROPEA	COOPERACIÓN POLICIAL	ÁREAS ESTRATÉGICAS	PAZ Y SEGURIDAD
ESLJ FRONTEX EUROSUR PESC	INTERPOL OFEN CONSEJEROS AGREGADOS	IBEROAMÉRICA SAHEL	PESD OTAN ONU EUROGENDFOR

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

5.2.- Gestión de crisis.

Una crisis debemos entenderla como cualquier situación (no necesariamente bélica), coyuntural y perjudicial, de alteración significativa de la normalidad de la vida cotidiana de una determinada población, cuya resolución no es posible sin la utilización de medidas, medios o procedimientos extraordinarios.

Generalmente se entiende por "gestión de crisis" un sistema integrado por objetivos políticos, estratégicos, civiles, y militares, así como de acciones y medidas, tendentes a eliminar la amenaza existente, mediante la implementación de la paz, la protección de la población, o la reconstrucción de las instituciones del estado de derecho.

Las operaciones de gestión de crisis son únicamente una de las modalidades con las que se puede prevenir o resolver crisis, adicionales a la negociación, a las sanciones, etc.

Dentro de la gestión de crisis, dependiendo de la cadena de mando, se pueden diferenciar operaciones civiles y misiones militares. La Guardia Civil debido a sus especiales características, como cuerpo policial gendármico, se ha integrado tanto en operaciones civiles, con Naciones Unidas o Unión Europea, como en misiones militares bajo la OTAN o la Unión Europea.

De acuerdo a la naturaleza militar y atendiendo a sus capacidades, la Guardia Civil es un instrumento idóneo para cumplir con las misiones

militares que se le encomienden, tanto en espacios de soberanía nacional o en el exterior, participando en operaciones de gestión de crisis tanto civiles como militares.

La combinación de la preparación militar, la versatilidad de sus unidades y la experiencia policial han hecho de la Guardia Civil una herramienta idónea para participar en todo tipo de misiones internacionales, bien sea bajo cadena de mando civil o militar, constituyendo un elemento importante de la presencia de España en el exterior y un instrumento eficaz de la política exterior de la Nación.

El primer paso para el desarrollo de un país que ha salido de un conflicto o crisis de cualquier índole, incluyendo los afectados por desastres naturales, es garantizar la paz y la seguridad interior. En el marco de las misiones internacionales, la Guardia Civil participa activamente en estas misiones fundamentalmente realizando tres tareas:

- **Policía militar:** Esta labor se desarrolla normalmente integrados en unidades militares españolas, realizando en apoyo de las Fuerzas Armadas, cometidos como la seguridad de las personas e instalaciones, orden interno en bases, seguridad del tráfico, policía judicial o especialistas fiscales y de fronteras.
- **Policía ejecutiva:** En países donde las propias fuerzas de policía locales no pueden garantizar la seguridad, la Guardia Civil ha participado como policía integral, ejerciendo las funciones propias como “policía de sustitución”. Estas tareas son el paso previo a las misiones de formación, de tal manera que progresivamente las fuerzas de seguridad locales puedan hacerse cargo de la seguridad del país.

- Formación y asesoramiento: Se inician con la formación básica en centros de formación y se continúan mediante la formación específica, la monitorización, la mentorización y el asesoramiento de la acción de las fuerzas de seguridad. Estas misiones garantizan que los conocimientos impartidos en centros de enseñanza se pongan en práctica, enseñando mediante el ejemplo y la tutoría, y consiguiendo que las nuevas fuerzas de seguridad interioricen comportamientos basados en el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho.

Además de las misiones referidas, la Guardia Civil está presentando candidatos a las misiones internacionales que se circunscriben en las áreas geográficas de interés para la política exterior de España y la Unión Europea, la mayor parte de ellos en puestos de asesoramiento policial. Entre ellas:

- EUCAP NESTOR¹²², misión para el control y la vigilancia marítima en África Oriental.
- EUCAP SAHEL Níger¹²³, misión de la Unión Europea para asesoramiento al gobierno nigerino para el desarrollo de su propia estrategia de seguridad y apoyo en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.
- EUPOL COPPS¹²⁴ Palestina, misión de la Unión Europea para el establecimiento de un sistema de Policía efectivo y sostenible de

¹²² Decisión 2012/389/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR).

¹²³ Decisión 2012/392/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger).

¹²⁴ Decisión 2010/784/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 2010, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS).

acuerdo con los estándares internacionales, en el marco de la reforma del Sector de Seguridad, en Palestina.

- EUCAP SAHEL Malí¹²⁵. Misión de la Unión Europea para apoyo y refuerzo a las fuerzas de seguridad en Malí. Su objetivo es reformar los cuerpos de policía malienses mediante la asistencia técnica y el desarrollo de sus capacidades.
- EUBAM Libia¹²⁶, misión de la Unión Europea para la asistencia a las autoridades libias en materia de gestión de fronteras aéreas, marítimas y terrestres y control de la inmigración, en Libia.

5.3.- Contribución de la Guardia Civil a EUROGENDFOR¹²⁷

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) es una iniciativa, surgida en una reunión de ministros de defensa en Noordwijk (Países Bajos) el 17 de septiembre de 2004, que tiene como objetivo llevar a cabo misiones policiales en el ámbito de las operaciones internacionales de gestión de crisis. Esta Fuerza, de carácter operativo, pre-estructurada, robusta y con capacidad de reacción rápida, se crea con el fin de desempeñar todo tipo de funciones policiales para la gestión de crisis a disposición, en primer lugar, de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales, como la OTAN, Naciones Unidas, la OSCE o coaliciones ad hoc.

¹²⁵ Decisión 2014/219/PESC del Consejo, de 15 de abril de 2014, relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali).

¹²⁶ Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia)

¹²⁷ Instrumento de Ratificación del Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR), hecho en Velsen (Países Bajos) el 18 de octubre de 2007.

Integrada exclusivamente por fuerzas policiales con estatuto militar, actualmente la EUROGENDFOR está compuesta por; la Gendarmería Nacional (Francia), el Arma de Carabinieri (Italia), la Real Marechaussee (Países Bajos), la Guardia Nacional Republicana (Portugal), la Jandarma (Rumanía), la Gendarmería Militar (Polonia) y la Guardia Civil (España).

Gracias a las capacidades de las fuerzas policiales de carácter militar, también conocidas como gendármicas, EUROGENDFOR es capaz de cubrir todo el espectro de misiones policiales, incluida la vigilancia y control de fronteras, mediante tareas de sustitución o de refuerzo, durante todas las fases de una operación de crisis.

5.4.- La Guardia Civil en la Gestión Integral de fronteras

De todas las operaciones conjuntas marítimas nos vamos a referir a las que lideró y sigue liderando España (Guardia Civil), las denominadas INDALO y HERA, el objetivo general de estas operaciones es el de coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores a través de la organización de patrullas conjuntas dotadas, en lo que respecta al personal, por los Estados miembros en determinadas zonas predefinidas, con objeto de luchar contra la inmigración irregular practicada a través de las fronteras marítimas exteriores y procedentes de países norteafricanos con desembarcos en España (INDALO), o procedentes de países de África occidental con desembarcos en las Islas Canarias (HERA).

EPN-INDALO 2015¹²⁸

La operación INDALO, bajo la dirección de la Guardia Civil, se viene realizando ininterrumpidamente desde el año 2007, y con el paso de los años se han ido perfeccionando las medidas de coordinación (establecimiento del Centro de Coordinación internacional en el CECORVIGMAR) así como las herramientas tecnológicas puestas a disposición por FRONTEX y EUROSUR. Desarrollada bajo la financiación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) frente a las costas de Algeciras, Málaga, Granada, Almería y Murcia,

La operación Indalo correspondiente al años 2015 se ha saldado con la interceptación de un total de 3.343 inmigrantes irregulares y 269 embarcaciones, así como con la detención de 21 traficantes de personas. Se han realizado cerca de 3660 horas de vigilancia marítima y 515 horas de vigilancia aérea. En la correspondiente al año 2014, fueron rescatadas 4.114 personas por lo que hay un descenso significativo en el número de personas que intentaron alcanzar las costas españolas.

Cabe destacar la colaboración fructífera tanto de las autoridades marroquíes como de las argelinas, que se han involucrado en la lucha contra la inmigración, activando en sendos casos los protocolos de cooperación e intercambio de información previamente definidos. Durante los meses de desarrollo de la Operación, las Autoridades marroquíes han rescatado a 1413 y las argelinas a 20 personas.

¹²⁸ Nota de prensa de la Guardia Civil, 2 de noviembre de 2015.

Estas cifras significan que durante la fase operativa de INDALO 2015 (del 1 de junio al 31 de octubre) casi el 43% de los inmigrantes que salieron de las costas mediterráneas de Marruecos y de Argelia no lograron llegar a España y fueron rescatados por las Autoridades marroquíes y argelinas.

La operación ha contado con la participación de once países europeos: España, Portugal Francia, Italia, Finlandia, Islandia, Rumania, Suiza, Bélgica, Polonia y Noruega; desarrollándose entre los meses de junio y octubre de este año. El objetivo principal ha sido coordinar sobre el terreno los métodos de actuación de los cuerpos policiales participantes en el dispositivo, para un control efectivo de las fronteras aéreas y marítimas del sur peninsular, con el fin de evitar el tráfico ilegal de personas. También se han llevado a cabo acciones relativas a la lucha contra el narcotráfico, la contaminación marítima, pesca ilegal y el crimen transfronterizo en general, al ser INDALO un año más, una Operación Multipropósito.

Se hace constar la participación de un Oficial de la Gendarmería Real Marroquí durante un mes, afianzando la buena relación y la colaboración existente entre España y Marruecos.

Como Novedad a destacar este año, y dentro del marco del proyecto Closeye, entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre, se ha tenido la oportunidad de probar sobre el terreno, dos nuevas soluciones tecnológicas diseñadas para la vigilancia de Fronteras, soluciones que se han podido validar tanto en el centro de Coordinación Nacional de EUROSUR, en Madrid, como en los propios medios desplegados sobre el terreno, como el Buque Oceánico de la guardia Civil Río Miño, el Buque

Oceánico Islandés, el avión de ala fija de la Guardia Civil y una patrullera de la GNR portuguesa.

En relación con el tráfico de drogas, el dispositivo de vigilancia marítima y aérea ha permitido detener a 77 personas e incautar alrededor de 53.096 kilos de hachís, que representan un valor en el mercado ilícito de cerca de 85 millones de euros. Es de reseñar que se han aprehendido casi 22.000 kilogramos más de hachís que en la edición anterior y se han detenido a 27 personas más como autores de delitos Contra la Salud Pública.

También se han incautado 27 embarcaciones, 1 buque mercante, 13 vehículos y 2 motos náuticas. Destacar que entre estas operaciones contra el tráfico de drogas, la operación URCA, donde se incautaron 15.500 Kilos de hachís.

La utilización de medios aéreos en la vigilancia marítima permite la detección temprana del narcotráfico, por lo que se puede actuar con mayor prontitud y eficacia, así como de embarcaciones con inmigrantes irregulares, lo cual hace que los tiempos de respuesta sean menores y se pueda atender y socorrer antes a los inmigrantes. Destacar la actuación del avión de ala fija de la Guardia Civil, por su experiencia y su profesionalidad en la detección temprana.

En cuanto a los vertidos ilegales sólo se ha registrado un incidente de escasa entidad en la provincia de Almería, consistiendo en un derrame de combustible desde una embarcación recreativa.

Relativo al control de la pesca ilegal del Atún Rojo, se han detectado 7 incidentes.

El operativo desplegado en el curso de la operación INDALO 2015 ha contado con los siguientes medios:

- España: 1 buque oceánico de la Guardia Civil y 1 avión de ala fija del Cuerpo.
- Italia: 2 aviones de vigilancia marítima de la Guardia de Finanzas.
- Francia: 1 buque oceánico de la Armada Francesa.
- Islandia: 1 buque oceánico de los Guardacostas Islandeses.
- Finlandia: 1 avión de vigilancia marítima de la Guardia de Fronteras.
- Portugal: 1 avión de vigilancia marítima de la Fuerza Aérea Portuguesa y 1 buque oceánico de la Armada Portuguesa

También ha participado personal de la Policía Nacional y policías de Rumanía, Portugal, Polonia, Francia, Suiza, Noruega y Bélgica expertos en entrevistar a los inmigrantes.

EPN-HERA 2015¹²⁹

En relación con la operación Hera, cuya primera activación fue en el año 2006, es dirigida por la Guardia Civil y cuanta con la financiación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX). La edición correspondiente al año 2015, tuvo una duración de tres meses, entre el 3 de agosto y el 3 de noviembre, abarcando como área operativa las Islas Canarias y las aguas

¹²⁹ Nota de prensa de la Guardia Civil, 5 de noviembre de 2015.

de Senegal. El resultado final se ha saldado con el rescate de 575 personas y 21 embarcaciones, así como la detención de 15 traficantes de personas. A su vez se han aprehendido 1.030 kgr de Hachís y 4 personas han sido detenidas como presuntas autoras de Delitos Contra la Salud Pública. El año anterior se rescataron 112 personas, por lo que ha habido un considerable aumento en el número inmigrantes que han logrado alcanzar las costas españolas.

Se han realizado cerca de 1048 horas de vigilancia marítima por medios de Guardia Civil y 135 horas de vigilancia aérea, entre dos aviones de las Fuerzas Aéreas Portuguesa y Francesa.

Cabe destacar la excelente colaboración con las autoridades marroquíes, que se han involucrado en la lucha contra la inmigración, activando en sendos casos los protocolos de cooperación e intercambio de información previamente definidos. Durante los meses de desarrollo de la Operación, las Autoridades Marroquíes han rescatado a 109 personas y detenido a 7 traficantes de personas.

La operación ha contado con la participación de tres países europeos: España, Portugal y Francia. Igualmente se ha contado con la presencia de oficiales de enlace de Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde en el Centro de Coordinación Regional de Canarias.

El operativo desplegado en el curso de la operación HERA 2015 ha contado con los siguientes medios:

- España: 1 buque oceánico de la Guardia Civil y 1 patrullera de altura.

- Portugal: 1 aviones de vigilancia marítima de la Fuerza Aérea.
- Francia: 1 aviones de vigilancia marítima de la Fuerza Aérea.

La utilización de medios aéreos en la vigilancia marítima permite la detección temprana de embarcaciones con inmigrantes irregulares, lo cual hace que los tiempos de respuesta sean menores y se pueda atender y socorrer antes a las personas con riesgo para sus vidas.

El Cuerpo Nacional de Policía ha participado en la operación con el despliegue de un experto en entrevistas a los inmigrantes una vez en territorio español, fruto de las mismas es la detención de 8 personas como traficantes de personas.

EPN-TRITON

La Guardia Civil viene participando en la denominada Operación Tritón, de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), desde el mes de diciembre de 2014. Para ello colabora con el empleo de medios navales y aéreos desplegados en la costa sur de Italia, incluidas las islas de Sicilia y Lampedusa, en donde llevan prestando sus servicios desde el año 2012 dentro de la antigua Operación HERMES.

La misión principal de los guardias civiles allí desplegados es el auxilio y rescate de los inmigrantes procedentes de África y los que huyen de países árabes en conflicto, como Siria, a causa de las acciones del Estado Islámico.

Para la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos, resulta imprescindible que en el momento que se producen esos rescates sean

identificados los patrones de los barcos y sus ayudantes, pertenecientes todos ellos a las bandas que se lucran de la situación de los inmigrantes y que, con estas acciones, ponen en riesgo la vida de los que pretenden alcanzar las costas europeas.

El avión del Servicio Aéreo de la Guardia Civil desplazado a Italia en el marco de la denominada Operación Tritón¹³⁰ detectó, el pasado lunes día 22 julio a unos 250 kilómetros de la costa italiana en el Mar Jónico, a un velero navegando a motor con unas 25 personas en cubierta. Mientras esperaban la llegada de las patrulleras enviadas por las autoridades FRONTEX para el rescate de estas personas, la tripulación del avión inspeccionó el velero consiguiendo tomar fotografías y vídeos que identificaban a los autores del delito de tráfico de seres humanos, en este caso, tres individuos de nacionalidad ucraniana.

EPN-MINERVA

La operación EPN-MINERVA es liderada y coordinada por la Policía Nacional, a través de su Dirección Adjunta Operativa y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras coincidiendo con la Operación Paso del Estrecho. Durante el verano, miles de personas, principalmente ciudadanos marroquíes residentes en Europa, regresan a los puertos españoles de Algeciras y Tarifa a bordo de ferries. La operación EPN-MINERVA se desarrolla en los puertos marítimos de Algeciras, Ceuta y Tarifa desde el 30 de julio hasta el 9 de septiembre.

¹³⁰ Nota de prensa de la Guardia Civil de 22 de julio de 2015.

La principal misión de la operación MINERVA es el control de los flujos migratorios irregulares hacia el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, así como la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Esta operación estival se encuentra enmarcada dentro de las actividades operativas coordinadas por la agencia Frontex en las fronteras marítimas exteriores de la región del Mediterráneo Occidental.

Esta operación supone un amplio despliegue de expertos nacionales e internacionales, entre ellos 78 agentes de 18 Estados miembros de la Unión Europea, entre los que se encuentran miembros de la Guardia Civil, y entre sus funciones generales está la de controlar la entrada de inmigrantes de forma irregular, procurando una detección precoz, rescate y atención inmediata para minimizar los riesgos para su vida e integridad física.

La Guardia Civil participa también en la operación POSEIDON (Grecia) y aporta personal y medios en las operaciones de vigilancia de las fronteras exteriores del Este de la Unión Europea.

La Guardia Civil, como policía integral que defiende España, debe desempeñar el papel que le corresponde en el nuevo escenario mundial. España se ha convertido en la frontera sur de la Unión Europea asumiendo un papel protagonista, lo que le otorga una mayor responsabilidad. Asociados a esa frontera se encuentran una serie de riesgos y amenazas tales como el contrabando de drogas, la inmigración irregular o el terrorismo.

Adaptándose a las exigencias que plantean el nuevo escenario mundial, la Guardia Civil ha evolucionado en ese nuevo ámbito de actuación en el que hay que incluir la gestión integral de fronteras. Las principales actuaciones de la Guardia Civil, a través de la cooperación internacional y el intercambio de información.

Esta Institución está comprometida en participar en la vigilancia exterior de fronteras a través de su integración en una red europea específica, aportando sus capacidades, su valiosa experiencia y el despliegue propio que le hace presente en la totalidad del territorio nacional como prueba de su firme implicación en la materia.

En el espacio español, para coadyuvar al objetivo final, la Guardia Civil ha establecido una red de Centros Regionales de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras, con los cuales se abarca la totalidad de las fronteras exteriores marítimas, cuyo objetivo son la coordinación, asesoramiento y dirección de las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras, así como el seguimiento de las situaciones de crisis en ese ámbito.

En un tema crucial para la seguridad como la gestión integral de fronteras, ámbito en el que la Guardia Civil desarrolla un esfuerzo muy importante, se considera necesario colaborar y participar al más alto nivel en aquellos órganos, tanto a nivel nacional como internacional, con competencias en la materia.

Por tal motivo, la Guardia Civil se propone potenciar su colaboración con dichos organismos e instituciones, incrementando las comunicaciones

y aportando el personal con la experiencia y cualificación precisa que permita aprovechar la experiencia de este Cuerpo en dicho campo

En este sentido, la Guardia Civil puede aportar, de primera mano, entre otros, la experiencia pionera adquirida al frente de la Guardia Civil tiene como misión, dentro de sus competencias exclusivas, establecidas en la LO 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la custodia de las fronteras, costas, puertos y aeropuertos, por lo que su experiencia se remonta ya a algunas décadas, a lo largo de las cuales, se ha ido adquiriendo conocimiento, especialización y, también, el material preciso¹³¹.

¹³¹ Entre el que destacan embarcaciones, buques oceánicos; helicópteros y aviones.

La seguridad es de vital importancia para España y los países de nuestro entorno. Y es que, como ya se ha indicado, asuntos como la inmigración irregular, la delincuencia transfronteriza, el crimen organizado y el yihadismo están estrechamente ligados a un óptimo control fronterizo terrestre, marítimo o aéreo.

Es patente y manifiesto que, para problemas globales, las respuestas adecuadas han de venir necesariamente desde el ámbito global¹³². Por ello debe desarrollarse mecanismos de cooperación y de colaboración.

El control de fronteras, que ya son fronteras exteriores, y la lucha contra las organizaciones que se dedican al tráfico de seres humanos, beneficiándose de la desesperación humana, están irremediamente unidos. Para combatir este fenómeno, que debe ser enfocado de manera integral, la Guardia Civil ha desarrollado un sistema multidisciplinar, considerado modélico en Europa, basado en tres pilares.

- Primero: la cooperación e intercambio de información con los países de origen y tránsito, fundamentado en la red Seahorse y WEST-SAHEL; Oficiales de enlace, formación y patrullas marítimas conjuntas, y los Centros de Cooperación Policial con Marruecos en las ciudades de Algeciras y Tánger¹³³.

¹³²La Guardia Civil tiene Agregados o Consejeros de interior en 44 países, pues la colaboración comienza con el conocimiento de aquellos con quienes vamos a cooperar.

¹³³ En cumplimiento del Acuerdo entre los Gobiernos de España y Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, publicados en el Boletín Oficial del Estado del martes 15 de mayo de 2012.

- Segundo: la acción permanente de vigilancia aeronaval adelantada con patrullas en las aguas internacionales y jurisdiccionales de los países de origen.
- Tercero: el sistema de detección-reacción fundamentado en las actuaciones del Servicio Marítimo, el Servicio Aéreo y el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), el cual cubre prácticamente todo el litoral mediterráneo y parte del atlántico.

A este último pilar se irán sumando las distintas herramientas que surjan como resultado de los numerosos proyectos tecnológicos de I+D+i, en los que la Guardia Civil interviene activamente.

Dentro del 7º Programa Marco de la UE, y de otros proyectos de financiación de FRONTEX, se participa en varios proyectos de desarrollo de nuevas tecnologías; proyectos tan relevantes y novedosos como CLOSEYE, que ha supuesto un cambio de modelo en este proceso de desarrollo tecnológico de sistemas de vigilancia, al tratarse del primer ensayo de validación pre-operativa, que conduce y lidera un Cuerpo de Seguridad europeo, y que constituye la primera apuesta firme de la Comisión Europea por un nuevo modelo de colaboración entre organismos públicos y organizaciones privadas del mercado de la seguridad.

La Guardia Civil tiene un compromiso permanente en el control de fronteras, en ser una Institución de referencia y puntera, para seguir

aportando más y mejores ideas, procedimientos y avances en este campo, y para seguir liderando nuevas iniciativas.

Realidades como el SIVE, el mencionado SEAHORSE o el Centro de Coordinación Nacional NCC-EUROSUR, no podrían haberse desarrollado sin la participación de los organismos de la Unión Europea, puesto que los fondos aportados para ello han sido vitales para que dichos proyectos hayan llegado a buen fin y se hayan convertido en una referencia internacional.

La Guardia Civil ha conseguido que el Centro Nacional de Coordinación de EUROSUR en España esté constituido en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR), que actuará como elemento coordinador de todos los centros y medios del Cuerpo, así como de los de aquellos países que los aporten en las diferentes operaciones de FRONTEX.

España y la Guardia Civil, canalizan grandes esfuerzos económicos, materiales y de recursos humanos en desarrollar operaciones como “HERA”, “INDALO”, “TRITÓN” y “POSEIDÓN”. Estas operaciones, de un marcado interés operativo, han sido un éxito en sus resultados.

La operación HERA, desarrollada en las aguas existentes entre el continente africano y las Islas Canarias. En tres meses de desarrollo, se han interceptado 474 inmigrantes, intervenido más de 1.000 kilos de hachís

y 2 embarcaciones, fruto, entre otros motivos, del excelente intercambio de información con los Oficiales de Enlace de la Gendarmería Real de Marruecos, la Gendarmería Nacional de Mauritania y de Senegal.

Los 5 meses que ha funcionado la Operación INDALO en el 2015, ha dejado un balance de 3.343 inmigrantes irregulares interceptados y 280 embarcaciones intervenidas, todos ellos en las costas de Granada, Almería, Murcia, Málaga, Algeciras, Alicante y en las de nuestros vecinos Argelia y Marruecos. Asimismo, se han incautado más de 53 toneladas de hachís y casi medio millón de cigarrillos.

En las Operaciones TRITÓN y POSEIDÓN, durante el 2015, los medios aeronavales de la Guardia Civil han sido elementos protagonistas de los éxitos obtenidos. A modo de ejemplo, en TRITÓN, el buque Oceánico Río Segura ha participado en el rescate de más de 1.200 inmigrantes, realizando 440 horas de patrullaje; y uno de nuestros aviones CN-235, durante el desarrollo de la Operación POSEIDÓN, ha participado en el rescate de 6.570 personas.

También, y por medio del SIVE, se ha conseguido interceptar el 90% de las embarcaciones detectadas. Solo en 2015, gracias a las detecciones tempranas de dicho Sistema, la Guardia Civil ha rescatado a 1.812 inmigrantes, y ha interceptado en torno a 65 toneladas de hachís, lo que permite poner freno a la comisión de ciertos delitos, como el tráfico de drogas, y facilita, además, la posibilidad de prestar auxilio.

La experiencia de la Guardia Civil en su trabajo diario dedicado al control y vigilancia de fronteras, su naturaleza militar y su actividad ordinaria como cuerpo policial le hace especialmente apto para participar en cualquier tipo de misión de apoyo a la paz. También ha adquirido experiencia en todo tipo de misiones, sin embargo, destaca su capacidad para poder fortalecer las policías locales de estados en guerra, inestabilidad y en crisis donde el control de esas fronteras es un elemento clave para la resolución del conflicto o de la crisis y se evita el contagio a otros terceros Estados. *“Autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias”*; así como de la organización del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), verdadero centro neurálgico de la labor de la mencionada Autoridad, en el que se integran representantes de las Fuerzas Armadas, Centro Nacional de Inteligencia, Cuerpo Nacional de Policía, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Salvamento Marítimo, Capitanías Marítimas, Cruz Roja, FRONTEX y la propia Guardia Civil así como con Oficiales de enlace de las Gendarmerías de Marruecos, Mauritania y Senegal; además de dirigir la labor de los Oficiales de Enlace del Cuerpo en Marruecos, Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde.

La libertad de movimientos de mercancías en el seno de la Unión Europea y la importancia que cobran las vías marítimas y aeroportuarias en el comercio internacional hace que éstas deban contemplarse dentro de la gestión integral de fronteras.

Estos movimientos exigen unas medidas de control y protección ante eventuales amenazas, entre ellas y de manera destacada la procedente

del terrorismo internacional. Por todo ello la Guardia Civil realiza un importante esfuerzo, y así se recoge como objetivo estratégico, de cara a aumentar los niveles de seguridad del espacio interior europeo en su conjunto y de los ciudadanos de una manera particular.

Las acciones inciden tanto sobre las instalaciones portuarias y aeroportuarias como sobre los propios transportes marítimos y aéreos, con la consolidación de unidades específicas de seguridad portuaria y aeroportuaria. Dando continuidad a las labores desarrolladas en años precedentes con la implantación de un Plan Permanente de Seguridad Antiterrorista en los transportes marítimos y en los puertos y la elaboración de Planes de Seguridad antiterrorista en las instalaciones portuarias de más de 60 puertos considerados como prioritarios.

5.5. Misiones realizadas sobre gestión de fronteras

La primera Misión internacional realizada por la Guardia Civil con un cometido específico de vigilancia y control de fronteras fue la del embargo del Danubio¹³⁴.

Tras la Resolución 713, de 25 de septiembre de 1991, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se decretó el embargo militar a la ex república de Yugoslavia, el Servicio Marítimo de Cuerpo participó junto a otros países de la Unión Europea Occidental en la vigilancia del río Danubio para evitar su violación a través de esa vía fluvial.

¹³⁴ Hemeroteca. ABC martes 27 de agosto de 1993, pag. 23. La Guardia Civil inspeccionó 170 buques en el primer mes de misión en el Danubio. El contingente de la Guardia Civil destacado en el Danubio para hacer que se cumpla el embargo de la ONU a Serbia y Montenegro.

El contingente de Guardias Civiles partió hacia Ruse (Bulgaria) para tratar de impedir el tráfico de armas y víveres con destino a la antigua Yugoslavia, especialmente a Serbia. Como principal misión, el control del embargo en nombre de la UEO (Unión Europea Occidental).

El contingente español incluía también a ocho miembros de la UEI (Unidad Especial de Intervención), quienes, al margen de sus armas reglamentarias, portarán material no letal para asaltar embarcaciones que intenten forzar el bloqueo.

En el destacamento español también figuran una treintena de miembros de la Guardia Civil del Mar. Una patrullera de este servicio les esperaba fondeada en el puerto rumano de Constanza, en el mar Negro.

La Guardia Civil ha participado en varios proyectos de hermanamiento pre-adhesión (PHARE) financiados por la Unión Europea, cuyo contenido ha estado relacionado con fronteras:

- Fortalecimiento de la Gestión de Fronteras en Rumanía.¹³⁵
- Mejoras de las capacidades de la Policía de Fronteras de Rumanía en el Mar Negro.¹³⁶
- Desarrollo de un sistema de enseñanza para la Policía de Fronteras de Turquía.¹³⁷

¹³⁵ RO 99/IB/JH-01

¹³⁶ RO 03/IB/JH/02

¹³⁷ TR 04/IB/JH/05

- Medidas anticorrupción para la Policía de Fronteras de Rumanía.¹³⁸
- Gestión Integrada de Fronteras (IBM) en Rumanía.¹³⁹
- Gestión Integrada de Fronteras (IBM) en Libia.¹⁴⁰

En Afganistán, dentro de los equipos POMLT/PAT de la operación de OTAN ISAF (NTM-A), desplegó un equipo con la misión de formar y asesorar a la Policía de Fronteras de Afganistán en el aeropuerto de Herat.

Tras la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo–Khel en abril de 2009, se concretó que la Guardia Civil formara parte de los Equipos de Asesoramiento de la Policía afgana con el objetivo de formarla e instruirla en diferentes ámbitos relacionados con la seguridad.

En concreto, en marzo de 2010, los 24 guardias civiles que componían el primer Equipo de Asesoramiento Policial¹⁴¹ (Police Advisor Team, PAT, en inglés) fueron desplegados a una localidad del noroeste de Afganistán, en la provincia de Bagdhis. Entre las misiones del PAT de Qala i Naw, antiguamente denominaba POMLT (Police Operative Mentoring and Liaison Team), se encontraba la difícil misión de impulsar una reforma en organización y capacidades, y supervisar la realización de servicios de la Policía Nacional Afgana en una de las zonas más pobres del país con la amenaza de la insurgencia presente.

¹³⁸ RO 04/IB/JH/07

¹³⁹ BA/08/IB/01

¹⁴⁰ Participación de un Oficial de la Guardia Civil en la Misión de evaluación. Pendiente de desplegar un experto por aspectos de seguridad en el país

¹⁴¹ Nota de Prensa de la Guardia Civil de 19 de mayo de 2014.

Cientos de guardias civiles han estado encuadrados en las Unidades de las Fuerzas Armadas españolas desplegadas en Herat y Qala i Naw que formaban parte de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de la OTAN, en la que han obteniendo excelentes resultados y han tenido el reconocimiento de las fuerzas internacionales y locales.

El último equipo PAT¹⁴² (Equipo de Asesoramiento Policial) tenía por misión de asesoramiento de la Policía de Fronteras Afgana (ABP) en el aeropuerto de Herat, una misión que los miembros de la Benemérita han venido desempeñando desde octubre de 2011. El equipo PAT de la Guardia Civil lo formaban 11 miembros, con funciones de asesoramiento y de seguridad.

La ABP es uno de los cuerpos policiales afganos y forma parte de la nueva estructura de seguridad de Afganistán. Una de sus unidades, la Compañía del aeropuerto de Herat, ha sido la que ha ocupado los esfuerzos del PAT español en sus funciones de asesoramiento. Así, el PAT ha posibilitado la adquisición por parte de la ABP de una serie de capacidades que le son imprescindibles para el cumplimiento de sus funciones de una manera eficiente. En concreto, ha contribuido a la instrucción individual y general en técnicas y tácticas policiales, así como en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, siempre orientándolas a las funciones propias, generales y específicas, de una policía de fronteras.

¹⁴² Nota de Prensa del Estado Mayor de la Defensa, Mando de Operaciones de 30 de abril de 2014.

De cara a la transición de responsabilidades a las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas (ANSF), el equipo PAT de la Guardia Civil ha alcanzado satisfactoriamente los objetivos que se proponía: incrementado las capacidades de la ABP para posibilitar que en el Aeropuerto Internacional de Herat se operen vuelos internacionales, asegurando las condiciones de seguridad del aeropuerto mediante la confección de un plan de seguridad. Además ha planificado y coordinado esfuerzos con la dirección civil del Aeropuerto de Herat y con la 4ª zona del ABP (que tiene como área de responsabilidad la zona noroeste de Afganistán), optimizando el empleo de recursos humanos y materiales.

Por último ha conseguido concienciar a la ABP de las responsabilidades de la policía y procurar una mayor implicación de sus propios mandos potenciando, al mismo tiempo, una mejor adecuación de medios e instalaciones.

5.6.- Oficiales de enlace en los países de África Occidental

La Guardia Civil, mantiene un despliegue permanente en África, con Destacamentos marítimos en Mauritania y Senegal (con embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil), Destacamento aéreo en Mauritania (helicóptero) y Destacamento de patrullas mixtas terrestres con la Gendarmería de Mauritania; además hay una red de Oficiales de Enlace.

Los Oficiales de Enlace, en África están situados en:

- Mauritania y punto de contacto/operador de la red Sea Horse

- Senegal (Agregado de Interior) y enlace con el Centro de Coordinación de Senegal
- Cabo Verde
- Gambia
- Guinea Bissau
- Malí

Las actividades de colaboración y coordinación con las autoridades de los países de África Occidental se ven respaldadas por la previa firma de acuerdos, protocolos o memorandos. Por citar alguno, con Argelia, la Guardia Civil tiene formado un protocolo con la Gendarmería Nacional y otro con el Servicio Nacional de Guarda Costas. Con Marruecos, la Guardia Civil tiene firmado un acuerdo con la Gendarmería Real, por el que se creó el Equipo de Análisis Conjunto. Con Mauritania se tienen suscritos dos memorandos de cooperación, uno con la Gendarmería Nacional y otro con la Delegación para la vigilancia de la pesca y control del mar. Y en Senegal, la Guardia Civil tiene firmado un memorando de cooperación con la Gendarmería Nacional.

CONCLUSIÓN

La vigilancia y control de las fronteras, misión heredada del Cuerpo de Carabineros en 1940, está directamente relacionada con casi todos los riesgos y amenazas que señala la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁴³, del año 2013. Así, mediante un control eficiente de fronteras, se consigue evitar que afloren riesgos como los flujos migratorios irregulares, la vulnerabilidad del espacio marítimo, el crimen organizado o el terrorismo.

La Guardia Civil tiene como misión, dentro de sus competencias exclusivas, establecidas en la LO 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la custodia de las fronteras, costas, puertos y aeropuertos, por lo que su experiencia se remonta ya a algunas décadas, a lo largo de las cuales, se ha ido adquiriendo conocimiento, especialización y, también, el material preciso¹⁴⁴.

La seguridad es de vital importancia para España y los países de nuestro entorno. Y es que, como ya se ha indicado, asuntos como la inmigración irregular, la delincuencia transfronteriza, el crimen organizado y el yihadismo están estrechamente ligados a un óptimo control fronterizo terrestre, marítimo o aéreo. Es patente y manifiesto que, para problemas globales, las respuestas adecuadas han de venir necesariamente desde el

¹⁴³ Marca claramente doce riesgos y amenazas, trazando los objetivos a perseguir frente a cada uno de ellos, y desarrollando las acciones a implementar.

¹⁴⁴ Entre el que destacan embarcaciones, buques oceánicos; helicópteros y aviones.

ámbito global. Por ello debe desarrollarse mecanismos de cooperación y de colaboración. El control de fronteras, que ya son fronteras exteriores, y la lucha contra las organizaciones que se dedican al tráfico de seres humanos, beneficiándose de la desesperación humana, están irremediablemente unidos. Para combatir este fenómeno, que debe ser enfocado de manera integral, la Guardia Civil ha desarrollado un sistema multidisciplinar, considerado modélico en Europa, basado en tres pilares.

- Primero: la cooperación e intercambio de información con los países de origen y tránsito, fundamentado en la red Seahorse y WEST-SAHEL; Oficiales de enlace, formación y patrullas marítimas conjuntas, y los Centros de Cooperación Policial con Marruecos en las ciudades de Algeciras y Tánger¹⁴⁵.
- Segundo: la acción permanente de vigilancia aeronaval adelantada con patrullas en las aguas internacionales y jurisdiccionales de los países de origen.
- Tercero: el sistema de detección-reacción fundamentado en las actuaciones del Servicio Marítimo, el Servicio Aéreo y el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), el cual cubre prácticamente todo el litoral mediterráneo y parte del atlántico.

¹⁴⁵ En cumplimiento del Acuerdo entre los Gobiernos de España y Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, publicados en el Boletín Oficial del Estado del martes 15 de mayo de 2012.

A este último pilar se irán sumando las distintas herramientas que surjan como resultado de los numerosos proyectos tecnológicos de I+D+i, en los que la Guardia Civil interviene activamente.

Dentro del 7º Programa Marco de la UE, y de otros proyectos de financiación de FRONTEX, se participa en varios proyectos de desarrollo de nuevas tecnologías; proyectos tan relevantes y novedosos como CLOSEYE, que ha supuesto un cambio de modelo en este proceso de desarrollo tecnológico de sistemas de vigilancia, al tratarse del primer ensayo de validación pre-operativa, que conduce y lidera un Cuerpo de Seguridad europeo, y que constituye la primera apuesta firme de la Comisión Europea por un nuevo modelo de colaboración entre organismos públicos y organizaciones privadas del mercado de la seguridad.

La Guardia Civil tiene un compromiso permanente en el control de fronteras, en ser una Institución de referencia y puntera, para seguir aportando más y mejores ideas, procedimientos y avances en este campo, y para seguir liderando nuevas iniciativas.

Realidades como el SIVE, el mencionado SEAHORSE o el Centro de Coordinación Nacional NCC-EUROSUR, no podrían haberse desarrollado sin la participación de los organismos de la Unión Europea, puesto que los fondos aportados para ello han sido vitales para que dichos proyectos

hayan llegado a buen fin y se hayan convertido en una referencia internacional.

La Guardia Civil ha conseguido que el Centro Nacional de Coordinación de EUROSUR en España esté constituido en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR), que actuará como elemento coordinador de todos los centros y medios del Cuerpo, así como de los de aquellos países que los aporten en las diferentes operaciones de FRONTEX.

España y la Guardia Civil, canalizan grandes esfuerzos económicos, materiales y de recursos humanos en desarrollar operaciones como “HERA”, “INDALO”, “TRITÓN” y “POSEIDÓN”. Estas operaciones, de un marcado interés operativo, han sido un éxito en sus resultados.

La operación HERA, desarrollada en las aguas existentes entre el continente africano y las Islas Canarias. En tres meses de desarrollo, se han interceptado 474 inmigrantes, intervenido más de 1.000 kilos de hachís y 2 embarcaciones, fruto, entre otros motivos, del excelente intercambio de información con los Oficiales de Enlace de la Gendarmería Real de Marruecos, la Gendarmería Nacional de Mauritania y de Senegal.

Los 5 meses que ha funcionado la Operación INDALO en el 2015, ha dejado un balance de 3.343 inmigrantes irregulares interceptados y 280 embarcaciones intervenidas, todos ellos en las costas de Granada,

Almería, Murcia, Málaga, Algeciras, Alicante y en las de nuestros vecinos Argelia y Marruecos. Asimismo, se han incautado más de 53 toneladas de hachís y casi medio millón de cigarrillos.

En las Operaciones TRITÓN y POSEIDÓN, durante el 2015, los medios aeronavales de la Guardia Civil han sido elementos protagonistas de los éxitos obtenidos. A modo de ejemplo, en TRITÓN, el buque Oceánico Río Segura ha participado en el rescate de más de 1.200 inmigrantes, realizando 440 horas de patrullaje; y uno de nuestros aviones CN-235, durante el desarrollo de la Operación POSEIDÓN, ha participado en el rescate de 6.570 personas.

También, y por medio del SIVE, se ha conseguido interceptar el 90% de las embarcaciones detectadas. Solo en 2015, gracias a las detecciones tempranas de dicho Sistema, la Guardia Civil ha rescatado a 1.812 inmigrantes, y ha interceptado en torno a 65 toneladas de hachís, lo que permite poner freno a la comisión de ciertos delitos, como el tráfico de drogas, y facilita, además, la posibilidad de prestar auxilio.

La experiencia de la Guardia Civil, en su trabajo diario dedicado al control y vigilancia de fronteras, su naturaleza militar y su actividad ordinaria como cuerpo policial le hace especialmente apto para participar en cualquier tipo de misión de apoyo a la paz. También ha adquirido experiencia en todo tipo de misiones, sin embargo, destaca su capacidad para poder fortalecer las policías locales de estados en conflicto, inestabilidad y en crisis donde el control de las fronteras pasa a ser un

elemento clave para la resolución del conflicto o de la crisis y evitando el contagio a otros terceros Estados de la Región.

La Guardia Civil, con sus 170 años de historia, es un Cuerpo Policial Integral por sus misiones, capacidades y características: cercanía al ciudadano, elemento vertebrador del Estado, vocación de servicio público, benemérita, eficacia, capacidad de adaptación, versatilidad, naturaleza militar, capacidad para hacer cumplir las leyes, formación, actitud, valores y una amplia experiencia en su proyección internacional; hacen que la Guardia Civil que sea un instrumento de primer orden para la paz y seguridad.

Destaca su contribución, como Policía Integral de Fronteras, en la vigilancia y gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, colaborando en el mantenimiento y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A; DEL VALLE, A. *Las crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras – FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina*. Tiempo de paz Nº 86, (2006)
- AGUADO SÁNCHEZ, F. *Historia de la Guardia Civil*. Madrid, (1983)
- ARTEAGA, F. *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*. Real Instituto Elcano. Madrid, (2014)
- ARTEAGA, F. *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión*. Editorial Biblioteca Nueva, S. L. Madrid, (1999)
- AVILES, J. y RAFAEL L. BARDAJL. *El desafío de la seguridad*. FAES. Ávila, (2003)
- BOIN, A. HART, P. *The Politics of Crisis Management*. New York, (2005)
- BOUTROS GHALI BOUTROS. *Un programa de Desarrollo*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. (Febrero, 1995)
- BOUTROS GHALI BOUTROS. *Un programa de Paz*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. (Febrero, 1995)
- BUZAN B. WEAVER OLE, DE WILDE JAAP. *Security: a new framework for analysis*. London, (1997)
- BUZAN, B. *The european security order recast, scenarios for the Post-cold war era*. Centre for peace and conflict research Univeresity of Copenhagen 1990. Printer Publishers. London, (1990)
- CALVO ALBERTO, J. L. *Claves para el nuevo concepto estratégico de la OTAN*. Revista Ejército. Julio, (1999) pp. 6 y ss.
- CAVALLARO, M E, *Diario de las 1ª jornadas de fronteras exteriores de la UE*. Melilla, (2013)

- CONFLICT PREVENTION: Commission initiative to improve EU's civilian intervention capabilities. IP/01/560, Brussels, 11 April, (2001)
- CONSEJO. Asuntos Generales/Defensa: *Declaración de compromiso de capacidades militares*. Press Release: Brussels (20/11/2000) nº 13427/00.
- CONSEJO EUROPEO. *Declaración sobre el esfuerzo de la política europea común y de seguridad*. Press Release: Brussels (3/6/1999), nº 122/99.
- CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI. 10 y 11 de diciembre de 1999. Informe de la presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea.
- CONSEJO EUROPEO DE COLONIA. 3 y 4 de junio de 1999. Informe de la presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa.
- CONSEJO EUROPEO DE NIZA. 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. *Conclusiones de la presidencia*. Política Europea de Seguridad y Defensa
- CONSEJO EUROPEO DE ESTOCOLMO, 24 y 25 de marzo de 2001
- CONSEJO EUROPEO DE GOTEMBURGO, 15 de junio de 2001
- CONSEJO EXTRAORDINARIO DE BRUSELAS, 21 de septiembre de 2001
- CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, 14 y 15 de diciembre de 2001
- COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD (CPS). Anexo III del Informe a la Presidencia.
- COMITÉ MILITAR DE LA UNION EUROPEA (CMUE). Anexo IV del Informe a la Presidencia.

- CONSEJO EUROPEO DE FEIRA. Informe de la presidencia sobre el refuerzo de la política Europea Común de Seguridad y Defensa.
- COSIDÓ GUTIERREZ, I. *La proyección exterior de la Guardia Civil. Artículo.* "Cuadernos de la Guardia Civil". Revista de Seguridad Pública nº 20. (1999) pp. 31 y ss.
- COSIDÓ GUTIERREZ, I. La Guardia Civil más allá del año 2000
- CRAWFORD, Beverly. *The future of European Security.* Center for German and european studies. University of California at Berkeley, (1992)
- CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL. REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Los inicios del siglo XIX.* nº 11, (1973)
- CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL. REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Los inicios del siglo XIX.* nº 11, (1973)
- CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL, España y Marruecos. Nº 29 (2004) pp. 65-70.
- CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL, Resguardo fiscal, costas y fronteras. (2012)
- CHINCHILLA MARÍN, C. Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Editorial Tecnos. Madrid, (1986)
- DE LA TORRE, S. *El futuro de la OSCE ¿Qué decidirá la cumbre de Estambul?* Política Exterior. Marzo/abril, (1999), volumen XIII, número 68.
- DECISIÓN, del Secretario General del Consejo/ alto representante para la PESC de 8 de junio de 2001 sobre la aplicación de la Declaración del Consejo relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. (2001/442/PESC).
- DECISIÓN, del Consejo de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea. (2001/79/PESC).

- DECISIÓN, del Consejo de 22 de enero de 2001 relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. (2001/80/PESC).
- DECISIÓN, del Consejo de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Político y de Seguridad. (2001/78/PESC)
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. *Inmigración, extranjería y fronteras en la Unión Europea*. “Cinco problemas conceptuales”. Cuadernos de la Escuela Diplomática, 33 Tirant lo Blanch, Valencia, (2007)
- DUKE, S. *Assessing the EU,s Progress on the Path to a European Security and Defense Policy*. Eipascope, (2001/2) pp. 23 a 26.
- DUKE, S. *Between Vision and Reality: CFSP´s Progress on the Path to Maturity*. EIPA, (2000)
- EIPASCOPE. European Institute of public Administration. Nº 2001/2.
- ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO. COTER. Manual de área, Kosovo. 1º edición, (junio 1999). Talleres Servicio Geográfico.
- ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO. DIVISIÓN DE INTELIGENCIA. Contingente español en la antigua Yugoslavia. 5º edición, Talleres Servicio Geográfico. (febrero 1995).
- ESTRATEGIA, común de la UE sobre Rusia. *Diario Oficial* nº C 279 de 01/10/1999 pp. 224.
- ESTRATEGIA, común de la UE sobre Ucrania. 15 de marzo de 2001 (C5-0208/2000 - 2000/2116(COS)
- ESTRATEGIA, común de la UE para la región europea. 2000/458/PESC: *Estrategia común del Consejo Europeo, para la región mediterránea*. (19 de junio de 2000)
- ESTRELLA, R. *El papel de la comunidad internacional en la resolución de conflictos*. “Revista Ejército”. (Junio 1999) pp. 56 y ss.

- FRONTEX. *At a Glance. Beyond the Frontiers* FRONTEX: The First Five Years Produced by FRONTEX Information and Transparency Team. Warsaw, (2010)
- FRONTEX. *Futures of borders. A forward study of European borders checks.* (December, 2011)
- FRONTEX. *Twelve seconds to decide.* In search of excellence: FRONTEX and the principle of Best Practice
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Comentarios a la Constitución.* 2ª Edición. Madrid, (1985)
- GEORGE, S. *Politics in The European Union.* Oxford. University Press, (2001)
- HENING, S. *Power and decision in Europe.* Political Institutions of the European Community. Europotentials Press. London, (1980)
- JAR COUSUELO, G. *Modelos Comparados de Policía.* Dykinson S.L. (2000)
- JAR COUSUELO, G. *Modelo policial Español y Comunidades Autónomas.* Ed Dykinson, (1995)
- JIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. *Las instituciones de seguridad pública.* Madrid, (1858)
- LAZUEN ALCON, Mª P. *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro.* Ministerio de Interior, (2000)
- LODGE, J. *The European Community and the challenge of the future.* Printer Publishers, London, (1989)
- LÓPEZ GARRIDO, D. *El aparato policial en España.* Editorial ARIEL. Barcelona, (1987)
- LÓPEZ GARRIDO, D. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista.* Barcelona, (1982)

- MAQUEDA ABREU, C. *Congreso internacional: la seguridad entre el pasado y el futuro*. IUISI. Ciudad Real, (2010)
- MINISTERIO DE DEFENSA. *Militares españoles en el mundo 1979-1991*. "Revista española de defensa". Misiones de paz. Ministerio de Defensa, (1991)
- MONTOYA VICENTE, M. *Operaciones de Paz y Cuerpos Policiales de carácter militar*. Artículo. "Revista Tierra, Mar y Aire". (Enero, febrero/marzo, abril, 1998)
- MORALES VILLANUEVA, A. *Administración policial española*. Editorial San Martín. Madrid, (1988)
- MORALES VILLANUEVA, A. *El modelo policial español. Seguridad Pública y modelo policial*. (1996)
- MORALES VILLANUEVA, A. *Las fuerzas de orden público*. Ed. San Martín. Madrid, (1980)
- NORTHEDGE, F. S. *The foreign Policies of the Powers*. The Free press. New York, (1975)
- PEREZ GARCIA, P. *¿Cuál es el futuro de los Ejércitos Occidentales?* "Revista Ejército". (Junio 1999) pp. 52 y ss.
- POLICE AND JUSTICE SYSTEMS IN THE EUROPEAN UNION. LSOP-Apeldoorn
- RAPOPRT, ANATOL. *Peace, an idea whose time has come*. University of Michigan Press, (1992)
- REDON TRABAL, P. *La proyección internacional de la Guardia Civil. Misiones de Paz*. Barcelona, (1999)
- REDON TRABAL, P. *Servicio Marítimo Guardia Civil*. Barcelona, (2001)
- REVISTA DE LA POLICÍA. *Fronteras inteligentes: firme apuesta en la protección y la vigilancia*. (2015)
- REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA GUARDIA CIVIL, Año VI, número XI, Madrid, (1973)

- REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS GUARDIA CIVIL. Nº XIV. *La guardia civil. su historia, organización y uniformes.*
- REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS (GUARDIA CIVIL). Nº XVI
- REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA GUARDIA CIVIL, Año VIII, número XVI, Madrid (1975)
- REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Nº306. (Mayo 2014)
- REVISTA GUARDIA CIVIL. *Consejo de Tampere* (Digital)
- REVISTA GUARDIA CIVIL. *Historia de la guardia Civil en el mundo.* (Digital)
- REVISTA GUARDIA CIVIL. *Organismos Internacionales.* (Digital)
- SALCDEDO MUÑOZ, B. *Reflexiones en torno a la naturaleza y misiones de la Guardia Civil.* Artículo. Cuadernos de la Guardia Civil. “Revista de Seguridad Pública nº 19”. (1998) pp. 30 y ss.
- VI SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA. *Seguridad y estado autonómico.* Ministerio de Justicia e Interior. (8, 9 y 10 de mayo de 1995).
- SIRIUS et GRASSET, P. *La défense européenne: rapports transatlantiques.* Défense nationale. 56 Année. (Novembre 2000). Pp. 17-33.
- SOLANA, J. *Desafíos de la defensa europea.* Política exterior nº 79, (jan-feb 2001). Press Release. Madrid, (1/1/ 2001).
- SOLANA, J. *Intervención ante el Parlamento Europeo (Comisión Asuntos Exteriores).* Press Release: Brussels, (21/6/2000)
- SOLANA, J. Intervención en reunión informal de Ministros de Defensa
- THOMPSON/ K. M. JENSE. *Approaches to Peace.* An intellectual map. Washington D. C. United Institute de Peace, (1991)
- VACAS FERNÁNDEZ, F. *Los tratados Bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios.* Ed. Dykinson, Madrid (2007)

WILSON, O.W. *Administración de la policía*. Zaragoza, (22 y 23 de marzo, 2002). Press Release Brussels (22/3/2002) nº S0048/02.

Otras Publicaciones

Carta de los derechos fundamentales de la UE (2000/C 364/01) Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 2000

Cartilla del Guardia Civil. Madrid, 28 de febrero de 1846

Est-East. Imprimé par l'Unité Reproduction de la DG IX de la Commission Européenne. Politique de l'UE dans le domaine de l'environnement. Febrero, (2014)

Estrategia de seguridad marítima nacional. Un proyecto compartido. Presidencia del Gobierno. (Mayo, 2013)

Estrategia de seguridad nacional 2013. Presidencia del Gobierno.

Guardia Civil. *Servicio Fiscal*. M-9049-2004

Historia del Cuerpo de Carabineros. Imprenta de Carabineros. Madrid, (1931)

Misiones de paz. Militares españoles en el mundo 1979-1991. Ministerio de Defensa. Madrid, (1991)

Panorama de la inmigración en España. XVIII Seminario "Duque de Ahumada". Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior. Madrid, (2007)

Peace operation 2012. Center for International Peace Operations. Berlín, (2012)

Reglamento (CE) Nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de Octubre de 2004

Reglamento (CE) Nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (Código de Fronteras Schengen)

Reglamento UE N° 1052/2013 Del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de Octubre de 2013. Por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

SIVE Guardia Civil, cinco años vigilando la frontera. Madrid, (2008)

Boletín Oficial del Cuerpo (normativa)

Boletín Oficial del Estado (normativa)

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) (normativa).

Gaceta de Madrid (normativa).

WEBGRAFÍA

<http://www.clasdentino.eliamep.gr/>

<http://www.closeye.eu>

[http://www.energia.com/mktg/2011 global forecast /documents/2011 global travel forecast uk final.pdf.](http://www.energia.com/mktg/2011_global_forecast_documents/2011_global_travel_forecast_uk_final.pdf)

<http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/tourim/legislation>

[http://www.etc-corporate.org.](http://www.etc-corporate.org)

<http://www.eucise2020.eu>

<http://www.eur-lex.europa.eu>

<http://www.faa.gov/>

<http://www.FRONTEX.europa.eu>

[http://www.gbtaeurope.org/.](http://www.gbtaeurope.org/)

<http://www.guardiacivil.es>

[http://www.iata.org/Pages/default.aspx.](http://www.iata.org/Pages/default.aspx)

[http://www.icao.int/.](http://www.icao.int/)

<http://www.icmpd.org>

[http://www.imiscoe.org.](http://www.imiscoe.org)

<http://www.interior.gob.es>

<http://www.mturk.com>

<http://www.rutasconhistoria.es/articulos/historia--de-la-guardia-civil>

<http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html>

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/>

LISTA DE ACRÓNIMOS

ABP	Policía de Fronteras Afgana
AIS	Automatic identification system
AVL	Automatic vehicle localization
BEDEX	Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros
CCC	Plan de Estudios Común (Common Core Curriculum)
CCI	Centro común de investigación
CCPA	Centro de Cooperación Policial y Aduanera
CCRC	Centro de coordinación regional de Canarias
CeCLAD-M	Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée
CECORVIGMAR	Centro de coordinación de vigilancia marítima de costa y de fronteras de la Guardia Civil
CEIFA	Comité de Inmigración, Frontera y Asilo
CFSP	Common foreign and security policy, Política exterior y de seguridad común
CISE	Common information sharing environment
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CLOSEYE	C ollaborative E valuation O f border S urveillance technologies in maritime E nvironment b y pre-operational validation of innovativ E solutions
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
DGIMS	Dirección General de Infraestructuras y material
EBGT	Equipos Europeos de Guardias de Fronteras
EDATI	Equipo de atención al inmigrante
EPN	European Patrol Network. Red de patrullas europeas
ESLJ	Espacio de seguridad libertad y justicia

Eu-LISA	European Agency for the Operational Management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice
EUROGENDFOR	Fuerza de Gendarmería Europea
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FJST	FRONTEX joint support teams
FRAN	Red de Análisis de Riesgos
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea
GEAS	Grupos especialistas de actividades subacuáticas
GIFA	Grupo de investigación fiscal y antidroga
GMES	Global monitoring for environment and security
GNR	Guardia Nacional Republicana de Portugal
IBM	Gestión Integral de Fronteras (
INTERPOL	Organización internacional de Policía Criminal
ISAF	International Security Assistance Force
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
JUER	Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva
LIMES	Land and sea monitoring for environment and security
LRIT	long range identification tracking
MAOC-N	Maritime analysis and operational centre- Narcotics
MARISS	Maritime security service
NCC	National Coordination Centre, Centro de Coordinación Nacional
NTM-A	NATO training mission in Afghanistan
OCTA	Organised crime threat assessment

ODAFI	Oficina de análisis e investigación fiscal
ODAISA	Oficina de análisis y seguridad aeroportuaria
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PACIAP	Programa anual de control de actividades pesqueras
PAFIF	Patrullas fiscales y de fronteras
PCSD	Política común de seguridad y defensa
PERSEUS	P rotection of E uropean B o R ers and S eas through the I nt E lligent U se of S urveillanc E
PHARE	Poland and Hungary: assistance for restructuring their economies
PRP	Programa de registro de pasajeros
RABIT	Equipos de intervención rápida
SHA	Proyecto Seahorse Atlántico
SIFA	Sección de investigación fiscal y antidroga
SIGEST	Sistema de gestión estratégica
SIRDEE	Sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado
SIRENE	Supplementary information request at nacional entry
SIS	Sistema de Información Schengen
SIVE	Sistema integrado de vigilancia exterior
SIVICC	Sistema integrado de vigilancia, comando y control
SRES	Sistema de registro de entradas y salidas
UAS	Unidad de actividades subacuáticas
UAV	Unmanned aircraft vehicle
UCIFA	Unidad central de investigación fiscal y antidroga

UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
VIS	Sistema de Información de Visados

