



*Mariola Urrea*

*Profesora de Derecho Internacional Público*

*Universidad de la Rioja*

## EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEX

El presente trabajo aborda un análisis jurídico del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, surgido del Tratado de Lisboa. De su aplicación y configuración, destaca la evolución de las competencias, de la Unión y de los Estados miembros, en cuanto al control de las fronteras exteriores europeas. En este trabajo, se considera que el Espacio Europeo ha demostrado su eficacia para el control de la llegada de inmigrantes a suelo europeo. Dada la utilidad de estos mecanismos legales de los que se ha dotado la UE, es de esperar que, en los próximos años, su desarrollo jurídico permita corregir algunas de las disfunciones que se han evidenciado hasta el momento.

Un efectivo control de los límites exteriores europeos redundará en una mayor seguridad, para los Estados miembros y para la Unión en su conjunto.

Unión Europea, Tratado de Lisboa, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, FRONTEX

*This work deals with a juridical analysis of the European Area of Freedom, Security and Justice, arisen from the Treaty of Lisbon. Of its application and configuration, stands out the evolution of the competences of the Union and the member states, related to the control of the European external borders. In this work it is considered that the European Area has proved its effectiveness for the control of the arrival of the immigrants to European floor. Considering the usefulness of these legal mechanisms given to the EU it is to be hoped that in the next years its legal development will allow to correct some of the disfunctions showed so far.*

*An effective management of the European external borders redounds to the greater security to the member states and the Union as a whole.*

*European Union, Treaty of Lisbon, European Area of Freedom, Security and Justice, Frontex*

## I. INTRODUCCIÓN

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, comenzó a operar en 2005. La Unión Europea se dotaba así de un instrumento de naturaleza eminentemente técnica a través del cual se garantizaba la cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras de los Estados, así como la creación de programas de intercambio y transferencia de tecnología especialmente en lo que afecta a las fronteras marítimas<sup>1</sup>. La utilidad de un instrumento como FRONTEX está fuera de discusión por muchas razones. Algunas de ellas nos remiten a la lectura de la propia *Estrategia Española de Seguridad*<sup>2</sup>, en la que queda debidamente acreditado cómo los desequilibrios demográficos<sup>3</sup> son potenciadores del riesgo, a la par que los flujos migratorios no controlados<sup>4</sup> tienen claras implicaciones

---

1 Para una primera aproximación al estudio de FRONTEX nos remitimos a nuestro trabajo “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en ALDECOA LUZARRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 469-482. Más recientemente, RIJPM, J.J.: “Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

2 El texto puede consultarse en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/DoD9A8EB-17Do-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/o/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>.

3 *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, en pp. 34-37.

4 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 70-73.

para la seguridad<sup>5</sup>. Para hacer frente a tales riesgos, la misma Estrategia Española de Seguridad propone, entre otras líneas de acción<sup>6</sup>, hacer más eficaz el control y vigilancia de los accesos a las fronteras exteriores españolas que son parte integrante de los límites exteriores de la Unión Europea.

Desde este planteamiento, debemos tener presente que la creación de FRONTEX como un instrumento más en apoyo de la labor de control y vigilancia de fronteras ha sido posible gracias a una atribución progresiva de competencias de los Estados, también de España, a favor de la Unión Europea. Se trata de un dilatado y continuo proceso de «comunitarización» —no exento de dificultades<sup>7</sup>— abordado a través de las reformas de los Tratados acontecidas principalmente en Ámsterdam, Niza y Lisboa; hasta consolidar el diseño de un auténtico Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión<sup>8</sup>.

Teniendo presente todos estos elementos, el propósito de nuestro trabajo no es otro que analizar el conjunto de capacidades de las que dispone en la actualidad FRONTEX como un instrumento en materia de gestión de fronteras exteriores. Abordaremos, pues, las competencias de FRONTEX (II) y lo haremos con la perspectiva puesta en la sustancial reforma que el nuevo Reglamento 1168/2011 ha provocado en la reglamentación jurídica originariamente adoptada<sup>9</sup>. No obviaremos, en este recorrido por FRONTEX, su dimensión exterior y, por ello, su capacidad para celebrar

---

5 Nos referimos, en los términos que detalla la *Estrategia Española de Seguridad*, a la conflictividad social; la aparición de guetos urbanos; la explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales; la desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía nacional; la radicalización extremista y de carácter identitario, o la presencia de personas de otros países, sin datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad, sin que pueda cuantificarse su número real y cuyas actividades pueden ser difíciles de controlar.

6 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 71-72.

7 Sin entrar en más detalles, téngase en cuenta que la progresiva erosión de políticas de corte intergubernamental como la originaria Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior hasta su parcial conversión en el Título IV del ya superado TCE dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61-69 del TCE) exigió, entre otras garantías para los Estados, su exclusión del control del Tribunal de Justicia. Para más detalle sobre este aspecto véase URREA CORRES, M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 23, 2003, pp. 65-101.

8 Para profundizar sobre esta cuestión nos permitimos remitir al lector a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en MÉNDEZ DE VIGO, I. (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea? —El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007, pp. 163-172.

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

acuerdos con terceros Estados cuya naturaleza jurídica —alejada sensiblemente de los acuerdos internacionales— plantea algunos interrogantes de interés que no están del todo resueltos (III).

Una vez planteados todos estos elementos, conduciremos nuestra atención al estudio de algunas disposiciones jurídicas que han profundizado en algunas de las competencias de FRONTEX. Se trata, en este caso, de indicar aquellos problemas jurídicos que ha suscitado la cooperación operativa en la vigilancia de fronteras exteriores coordinada por FRONTEX y para ello nos serviremos de la norma que avala las operaciones de vigilancia marítima de fronteras exteriores (IV). Se trata de un instrumento jurídico que no ha podido evitar la polémica en la que se han visto envueltas la Comisión y el Parlamento Europeo con motivo del procedimiento seguido para su adopción, pero cuyos avances son indiscutibles en lo que respecta a la consolidación de las normas que impone el Derecho internacional respecto de las operaciones desarrolladas en las fronteras marítimas (IV.1), así como en el establecimiento de directrices que disciplinen el modo de hacer y la atribución de responsabilidad a los Estados en el marco de operaciones de búsqueda, salvamento y desembarco de personas en el mar coordinadas por FRONTEX (IV.2). El presente trabajo incorpora unas reflexiones finales elaboradas a modo de conclusión que pueden ayudarnos a valorar la importancia de contar con un buen marco jurídico que haga posible un funcionamiento eficaz de FRONTEX, a la par que riguroso con el respeto de las normas de derecho internacional y, especialmente, con aquellas que regulan los derechos fundamentales de las personas sobre las que recae todo control en materia de fronteras exteriores (V).

## II. LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX PARA EL CONTROL DE FRONTERAS A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO: EL COMPROMISO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RESPETO AL DERECHO INTERNACIONAL

El Consejo de la Unión Europea aprobó, el 26 de octubre de 2004, el Reglamento que permitió la creación de FRONTEX<sup>10</sup>. El funcionamiento de esta Agencia no se hizo

---

<sup>10</sup> Reglamento 2007/2004/CE del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25.11.2004, pp. 1-11). El citado Reglamento fue objeto de un recurso de anulación planteado por el Reino Unido que el Tribunal de Justicia desestimó en sentencia de 18 de diciembre de 2007. Véase el comentario que sobre la citada sentencia elaboró GARCÍA GUTIÉRREZ, L.: “TJCE – Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido/Consejo, C-77/2005. Creación de la agencia FRONTEX – Validez – Exclusión del Reino Unido – Acervo y Protocolo de Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, pp. 1083-1093.

efectivo, sin embargo, hasta el mes de octubre de 2005<sup>11</sup>. Una vez pasado un tiempo prudencial desde la puesta en marcha de FRONTEX y habiéndose planteado las oportunas evaluaciones<sup>12</sup>, el Reglamento FRONTEX ha sido objeto de una profunda reforma mediante el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo aprobado el 25 de octubre<sup>13</sup>. Se trata, a juicio de la propia Comisión, de una reforma necesaria para asegurar un funcionamiento correcto y bien definido de la Agencia en los próximos años aclarando el mandato de la misma y remediando las deficiencias detectadas hasta el momento<sup>14</sup>. Algunas de estas deficiencias en el funcionamiento de FRONTEX están íntimamente vinculadas con la forma de actuar de la Agencia y su adecuación al Derecho Internacional y, más concretamente, su compromiso con el respeto de los Derechos Humanos. El silencio que sobre la materia mantuvo el Reglamento originario de FRONTEX requería una subsanación expresa. En esta clave deben ser leídas las múltiples referencias que el nuevo Reglamento acumula en torno al compromiso de la Agencia con el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional pertinente<sup>15</sup>. De todas ellas, merece una mención especial el compromiso de la Agencia para cumplir sus competidos “dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (...) de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial, el principio de no devolución (...)”<sup>16</sup>. También debe ser destacado positivamente la obligación asumida por la Agencia de elaborar un Código de Conducta aplicable a todas las operaciones que coordine en el que se establecerán 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 quienes tratan de

11 Decisión 2005/358, de 26 de abril por la que se establece la sede la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión europea (DO L 144, de 4.05.2005, p. 13).

12 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX* (COM (2008) 67 final, de 13 de febrero).

13 DO L 304, de 22.11.2011.

14 Con carácter previo a la presentación de la propuesta de modificación del Reglamento FRONTEX resulta interesante conocer el parecer del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de octubre de 2009, así como la posición del Parlamento Europeo prevista en la Resolución 2008/2157 (INI) de 18 de diciembre de 2008 sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR).

15 Referencias que se contienen en los considerandos 18 y 29 del Reglamento 1168/2011, así como en artículo 1, apartado 2, párrafo 2º; artículo 2, letra b), apartado 1 bis); artículo 2 bis); artículo 5, párrafo 1º; artículo 9, 1 ter; artículo 14 y artículo 26 bis.

16 Artículo 1 apartado 2, párrafo 2º del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

obtener protección internacional”<sup>17</sup>. De la misma forma, debe ser destacada la voluntad de FRONTEX con la elaboración, desarrollo y aplicación de su *Estrategia en materia de derechos fundamentales*, así como la previsión de establecer un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los citados derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia<sup>18</sup>.

Teniendo presente este compromiso, ahora ya expreso, con el respeto al Derecho Internacional y la protección de los Derechos Fundamentales, el nuevo Reglamento FRONTEX fortalece las competencias que la Agencia venía desarrollando con el propósito de lograr el objetivo para el que ésta fue creada<sup>19</sup>. Veamos en qué términos aparecen reguladas. En primer lugar, FRONTEX tiene asignada la función de coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores<sup>20</sup>. En este sentido la Agencia es el organismo encargado de examinar, aprobar y, en su caso, coordinar las propuestas de operaciones conjuntas, incluidas las solicitudes de los Estados miembros relacionadas con situaciones que exijan una asistencia operativa y técnica reforzada, especialmente en casos de presiones específicas y desproporcionadas. La propia Agencia podrá, también, iniciar y realizar operaciones conjuntas y proyectos piloto en colaboración con los Estados miembros interesados y con el acuerdo de los Estados de acogida<sup>21</sup>. A este respecto, FRONTEX podrá poner

---

17 Nuevo artículo 2 bis del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo tras la redacción del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

18 Según prevé el nuevo artículo 26 bis del Reglamento de FRONTEX se procederá a la creación de un Foro Consultivo para asistir al Director ejecutivo y al consejo de administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales. En dicho Foro estará invitada la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de Derechos Fundamentales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y a otras organizaciones pertinentes. El citado Foro será consultado para los ulteriores desarrollos y aplicación de la estrategia en materia de derechos fundamentales, sobre el Código de Conducta y sobre los programas troncales de formación a los que hace mención el propio Reglamento FRONTEX.

19 El nuevo artículo 1.2 del Reglamento de FRONTEX declara, a este respecto, que “teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia, en su calidad de organismo de la Unión tal y como se define en artículo 15, y de conformidad con el artículo 19 del presente Reglamento, facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones de la Unión Europea existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, en particular del Código de fronteras de Schengen establecido en virtud del Reglamento (CE) 526/2006. Para ello asegurará la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros para aplicar dichas disposiciones, contribuyendo así a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros”.

20 Artículo 3 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

21 Resulta especialmente interesante el nuevo Artículo 3 bis del Reglamento FRONTEX en el que se detallan los Aspectos organizativos de las operaciones conjuntas y los proyectos pilotos y, más concretamente, la obligación de diseñar un plan operativo para que indique los aspectos organizativos con suficiente antelación al inicio previsto de dicha operación conjunta o proyecto piloto.

su equipo técnico a disposición de los Estados miembros que participen en operaciones conjuntas o en los proyectos piloto. La Agencia, podrá poner fin a las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, si ya no se dan las condiciones para llevar a cabo dichas operaciones. La Agencia financiará o cofinanciará las operaciones conjuntas y los proyectos piloto mediante subvenciones procedentes de su presupuesto. Asimismo evaluará los resultados de dichas operaciones transmitiendo los oportunos informes de evaluación al Consejo de Administración de FRONTEX. Una novedad importante de la nueva reglamentación jurídica tienen que ver con la capacidad de la Agencia para crear un contingente de agentes de la guardia de fronteras bajo la denominación de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, para su posible despliegue durante las operaciones conjuntas y los proyectos piloto<sup>22</sup>.

En segundo lugar, FRONTEX tiene competencia para proporcionar a los agentes que formen parte de los equipos europeos de la guardia de fronteras la formación avanzada pertinente para sus funciones y competencia. La propia Agencia tomará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo a su participación en actividades operativas, todos los agentes de la guardia de fronteras y otro personal de los Estados miembros que participen en los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, “hayan recibido formación en el Derecho de la Unión y el Derecho internacional pertinentes, en particular en lo que se refiere a los derechos fundamentales y el acceso a la protección internacional, así como a las directrices relativas a la identificación de las personas en busca de protección, para dirigir las hacia las instancias adecuadas”<sup>23</sup>. Asimismo, la Agencia irá desarrollando materias troncales comunes para la formación de los agentes de la guardia de fronteras y ofrecerá una formación en el nivel europeo para los formadores de los agentes de las guardias de fronteras de los Estados miembros, incluidas las materias de derechos fundamentales, protección internacional y Derecho marítimo.

En tercer lugar, FRONTEX está facultada para realizar análisis de riesgos. Para ello elaborará un modo común de análisis integrado de riesgos que luego aplicará con carácter general o específico y cuyos resultados serán presentados al Consejo y a la Comisión. FRONTEX podrá evaluar, previa consulta al Estado miembro afectado, su capacidad de hacer frente a los futuros retos, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a los Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas. Con este propósito, la Agencia podrá evaluar el equipo y los recursos de los

---

22 Nuevo artículo 3 apartado 1 *ter* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que aporta el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.* Véase, en lo que respecta a la composición y despliegue de tales equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras los nuevos artículos 3 *ter* y *quater*.

23 Artículo 5 del Reglamento núm. 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*



Estados miembros en materia de control fronterizo. Los Estados miembros ofrecerán a la Agencia la información necesaria sobre la situación y las posibles amenazas en las fronteras exteriores<sup>24</sup>.

En cuarto lugar, FRONTEX supervisará de forma proactiva y contribuirá a la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores cuyos resultados deben ser transmitidos a la Comisión y a los Estados miembros<sup>25</sup>.

En quinto lugar, FRONTEX está capacitada para ofrecer ayuda a Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y proporcionadas y a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores<sup>26</sup>. Esta ayuda puede consistir en una *labor de coordinación* mediante la asistencia en toda materia relacionada con la coordinación entre dos o más Estados miembros a fin de solucionar los problemas registrados en las fronteras exteriores, en una *labor asistencial* mediante el envío de sus expertos con su propio equipo técnico de control y vigilancia para que colaboren durante el tiempo necesario con las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, O incluso en una *labor prestacional*, desplegando agentes de la guardia de fronteras de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras<sup>27</sup>.

En sexto lugar, FRONTEX facilitará la asistencia necesaria para la organización de operaciones de retorno conjuntas de los Estados miembros y, previa solicitud de los Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de dichas operaciones conjuntas, incluidas las relativas a la contratación de aeronaves para los fines de dichas operaciones, ateniéndose a la política de la Unión en la materia<sup>28</sup> y sin valorar la pertinencia de las decisiones de retorno. La Agencia elabo-

---

24 Artículo 4 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

25 Artículo 6 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

26 En relación con esta función, el Reglamento FRONTEX sufrió una modificación temprana con el propósito de establecer un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras capaz de otorgar asistencia técnica y operativa rápida, necesarias para que FRONTEX pudiera hacer frente a situaciones como la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente en la Unión Europea. Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo de creación de equipos de intervención rápida en fronteras y que modifica el Reglamento 1007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados (“Reglamento RABIT”); DO L 199 de 31.07.2007, pp. 30-39).

27 Artículo 8 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

28 Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

rá un Código de Conducta para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren en situación de estancia ilegal, que se aplicará en todas las operaciones de retorno conjuntas coordinadas por la Agencia y en el que se especificarán procedimientos normalizados que han de simplificar la organización de las operaciones de retorno y garantizar que el retorno discurra de forma humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales. Será la propia Agencia la que cooperará con las autoridades de terceros países, a fin de determinar las mejores prácticas en materia de obtención de títulos de viaje y expulsión de nacionales en situación de estancia ilegal<sup>29</sup>.

### III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE FRONTEX: SU CAPACIDAD PARA FORMALIZAR ACUERDOS CON TERCEROS ESTADOS

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus funciones, el Reglamento FRONTEX previó originariamente que la citada Agencia articulará la oportuna cooperación con Europol. El nuevo Reglamento amplía dicha colaboración a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otras agencias y órganos de la Unión, así como a organizaciones internacionales competentes<sup>30</sup>. La Agencia también deberá facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión<sup>31</sup>. Para hacer efectivo el mandato contemplado en el presente precepto, el Consejo de Administración de FRONTEX adoptó, el 1 de septiembre de 2006, una Decisión<sup>32</sup> en virtud de la cual se precisa el procedimiento para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacional<sup>33</sup>.

---

29 Artículo 9 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

30 Artículo 13 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

31 Artículo 14 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

32 La Decisión a la que hacemos mención puede ser consultada en [http://www.frontex.europa.eu/minutes\\_and\\_decisions/decisions/page5.html](http://www.frontex.europa.eu/minutes_and_decisions/decisions/page5.html). Sólo veinte días después de la aprobación de dicha Decisión, el Consejo de Administración de FRONTEX autorizó al Director Ejecutivo la negociación de una cooperación operativa entre la Agencia y Croacia.

33 El citado procedimiento, disponible en la página web de FRONTEX, se articula básicamente de la forma siguiente. El Director Ejecutivo de la Agencia es el encargado de presentar un borrador de mandato al Consejo de Administración en el que se incluirán las directrices de negociación. Para ello, la Agencia consultará a los Estados miembros y a la Comisión. Una vez aprobado el mandato por el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo negocia con las autoridades del país tercero o, en su caso, con la organización internacional. Una vez logrado el acuerdo, y tras ser nuevamente consul-

De lo dicho, se plantean dos interrogantes que corresponde aclarar. Uno es el relativo a la subjetividad internacional de FRONTEX y otro es el que se refiere a la naturaleza jurídica de los acuerdos que FRONTEX puede celebrar. En relación con la subjetividad internacional, no albergamos duda alguna sobre el hecho de que, al ser FRONTEX una agencia de la Unión, es decir, un órgano gobernado por el derecho público europeo, creado por derecho derivado con el fin de acometer una tarea muy específica de carácter, técnico científico o de gestión en el marco de la Unión Europea, dispone de personalidad jurídica propia. Pero carece por completo de subjetividad internacional y, por consiguiente, no dispone de capacidad para celebrar tratados internacionales, por lo que podemos concluir que el Reglamento FRONTEX no puede referirse a acuerdos internacionales sino a acuerdos de trabajo —también llamados operacionales o acuerdos técnicos— con *organismos* de los Estados como es el caso, por regla general, de los Servicios de Guardias de Fronteras o con el Ministerio del Interior.

En ejercicio de la competencia que FRONTEX tiene atribuida, la Agencia ha celebrado acuerdos de esta naturaleza con una pluralidad de Estados e, incluso, con algunas Agencias internacionales<sup>34</sup>. Entre los acuerdos celebrados con Estados, señalamos los concluidos con Rusia, Ucrania, Croacia, Moldavia, Bielorrusia, Georgia, Serbia, Albania Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Cabo Verde. También los ha firmado, aunque resulte ciertamente extraño<sup>35</sup>, con Estados Unidos y Canadá. FRONTEX tiene mandato para abrir negociaciones con Turquía, Libia, Marruecos, Senegal, Mauritania, Brasil, Nigeria y Egipto<sup>36</sup>.

Renunciando en estos momentos a abordar un análisis en profundidad, sí parece oportuno apuntar dos aspectos que los hacen especialmente interesantes como objeto de estudio. El primero tiene que ver con el hecho de que tales acuerdos de trabajo no se publican. Su existencia se conoce bien a través de las oportunas notas de prensa, que FRONTEX ofrece con ocasión de su firma, bien de las indicaciones que se constatan en los Informes anuales que realiza la Agencia. Más allá de las razones de seguridad que, en ocasiones, pueden condicionar el acceso al contenido de tales acuerdos, no

---

tada la Comisión, el Director Ejecutivo lo trasladará al Consejo de Administración quien ofrecerá la versión definitiva del miembro. Corresponde la firma al Director Ejecutivo.

34 En un lugar destacado se sitúa los acuerdos de FRONTEX con INTERPOL. Se trata, de unos acuerdos que el propio Reglamento FRONTEX ya anunciaba en su artículo 13. No obstante, FRONTEX también ha logrado acuerdos con ACNUR, Europol, con la Organización Internacional para las Migraciones, con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, con la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

35 La extrañeza puede venir por tratar de Estados que la propia Agencia no califica entre el grupo de Estados prioritarios que son, a saber, los Estados candidatos a la adhesión, los países de vecindad y, finalmente, los de origen y tránsito de inmigración ilegal. Véase [www.frontex.europa.eu/exteernal\\_relations/](http://www.frontex.europa.eu/exteernal_relations/)

36 Sobre la importancia que la Unión Europea concede a la celebración de tales acuerdos véase el documento de la Comisión *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del mediterráneo meridional*, en COM (2011) 292, de 24 de mayo de 2011.

parece aceptable resignarse a que el secreto sea la regla de funcionamiento general en FRONTEX.

El segundo de los aspectos interesantes tiene que ver con el contenido material de estos acuerdos de trabajo que determinan la cooperación de FRONTEX con cualquier Estado en el marco de aquellas competencias que ésta tiene atribuidas en su Reglamento. No es fácil abordar este aspecto si, como hemos señalado, tales acuerdos no son generalmente publicados. Pero, teniendo como referencia las propias funciones que la Agencia tiene asignadas, los acuerdos que celebre con terceros Estados para hacerlas efectivas incorporarán, en todo caso, un compromiso en materia de intercambio de información. Más allá de este compromiso, existen acuerdos que prevén la cooperación en materia de análisis de riesgos, otros sobre la cooperación de las autoridades de terceros países en materia de investigación sobre control y vigilancia de fronteras, la cooperación en materia de formación o en operaciones conjuntas de retorno.

Junto a estos acuerdos de trabajo, formalizados por FRONTEX y terceros Estados, no se puede olvidar que los miembros de la Unión Europea pueden (y, en ocasiones, deben) celebrar también los suyos con los mismos terceros Estados, para poder articular mecanismos de cooperación. La ausencia de personalidad jurídica de FRONTEX y la necesidad de patrullar en aguas soberanas de otros Estados, derivada de las operaciones conjuntas, hace imprescindible que los Estados miembros celebren acuerdos con terceros Estados. En el caso de España, podemos citar los concluidos con Marruecos, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Gambia, Guinea y Guinea Bissau. De todos ellos, únicamente el celebrado con Cabo Verde, el 21 de febrero de 2008, ha sido objeto de publicación casi dos meses después de su entrada en vigor<sup>37</sup> lo que nos ha facilitado el conocimiento de su contenido.

#### IV. REFORZANDO LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX: LAS OPERACIONES DE VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS

La Unión Europea quiso otorgarle a FRONTEX capacidad para actuar más allá de las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros<sup>38</sup>. Se

---

<sup>37</sup> El *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los Espacios Marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde* entró en vigor el 3 de abril de 2009 y se publicó en el BOE el 5 de junio de 2009. Véase, BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009, pp. 47545-47548. Ello no impidió, sin embargo, que España y Cabo Verde realizaran operaciones de patrullaje conjuntas con medios navales y aéreos españoles en aguas de soberanía de un Estado tercero desde marzo de 2007 al amparo de un Memorando de cooperación celebrado por el Ministerio del Interior y un Protocolo de colaboración entre los Ministerios de Defensa de España y Cabo Verde.

<sup>38</sup> De hecho, como acertadamente ha puesto de manifiesto Gabriela OANTA, “las disposiciones del Código de Fronteras Schengen no contemplan la posibilidad para esta Agencia europea [FRONTEX]

trataba, en suma, de establecer un mecanismo que permitiera que las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX se desarrollaran de conformidad con lo establecido en la normativa internacional y que las operaciones de salvamento y, en su caso, desembarque fueran realizadas de acuerdo a un conjunto de directrices comunes.

Con este propósito, el Consejo aprobó la Decisión 2010/252<sup>39</sup> como un instrumento que completa el Código de Fronteras Schengen<sup>40</sup> en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX. La citada Decisión constata la necesidad de establecer normas complementarias para las actividades de vigilancia fronteriza efectuadas por unidades marítimas o aéreas de un Estado miembro en la frontera marítima de otros Estados miembros en el contexto de la cooperación operativa coordinada por la Agencia. Para lograrlo se plantea dos grandes objetivos. El primero, tiene que ver con el establecimiento de una serie de normas que deberá respetar FRONTEX en calidad de coordinador de aquellas operaciones conjuntas celebradas en las fronteras marítimas (Anexo Parte I). El segundo objetivo no es otro que establecer una serie de directrices (no vinculantes) respecto de las situaciones de búsqueda y salvamento de las personas que se encuentren en peligro y de los supuestos de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas durante las operaciones coordinadas por FRONTEX (Anexo Parte II). Veamos, con más detalle, el alcance y contenido de unas y otras.

---

de llevar a cabo operaciones para la interceptación y desembarco. Y a la luz de la práctica ya existente a respecto se ha podido constatar que, para que realmente estas operaciones alcancen sus objetivos, es preciso que FRONTEX pueda actuar más allá de las aguas que se encuentren bajo la soberanía o la jurisdicción de los Estados miembros, es decir, en el alta mar e incluso en las aguas territoriales de terceros estados”; en OANTA, G.A.: “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, 2011, pp. 171-196, en p. 173.

39 DO L III, de 4.05.2010. Sobre esta Decisión puede consultarse los trabajos de OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. ...”) pp. 171-196; MORENO LAZ, V.: “The EU Regime on Interdictions, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 621-635.

40 Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen); (DO L 105, de 13 de abril de 2006). Modificado posteriormente por Reglamento 296/2008 de 10 de abril de 2008 (DO L 97, de 9.04.2008); Reglamento 81/2009, de 24 de febrero de 2009 (DO L 35, de 4.02.2009), Reglamento 810/2009, de 5 de octubre de 2009 (DO L 243, de 15.09.2009) y Reglamento 265/2010 de 5 de abril de 2010 (DO L 85, de 31.3.2010). Completa esta norma la Guía Schengen (C(2006) 5186 final, de 6 de noviembre de 2006); las reglas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores (Reglamento 1931/2006, DO L 405, de 30.12.2006) y el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 (Decisión 574/2007/CE, DO L 144, de 6.06.2007).

## 1. Normas aplicables a las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX

Con el fin de excluir cualquier vulneración de derechos derivada de las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX, la Decisión 2010/252/UE previó un conjunto de principios a los que la Agencia quedaría sometida en aquellas operaciones cuya coordinación asuma en el marco de la vigilancia de fronteras marítimas. Los principios entroncan directamente con el Derecho Internacional y los Derechos Humanos. Es el caso, por ejemplo, del principio de no devolución, en virtud del cual no está permitido devolver a su país de origen o a otros países aquellos refugiados cuya vida corra peligro. Es verdad que tal Decisión no aportaba novedad alguna más allá de la obviedad de subrayar la subordinación de tales operaciones a normas imperativas de Derecho Internacional<sup>41</sup>. Sin embargo, esta disposición sí fue una mejora sustancial respecto a la reglamentación originaria en la medida en que puso fin a un debate jurídico que había propiciado el silencio que, al respecto, imponía el originario Reglamento FRONTEX. Un silencio que, como ya hemos señalado en otro momento de este trabajo, se ha superado de forma más que razonable en la nueva redacción que le otorga a FRONTEX el Reglamento 1168/2011<sup>42</sup>.

En la misma línea, cabe destacar la exigencia que expresamente impuso la Decisión del Consejo en torno a las necesidades “de los niños, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieran una asistencia médica urgente, las personas necesitadas de protección internacional y las que se encuentren por otros motivos en una situación especialmente vulnerable” (Anexo Parte I, apartado 1.3)<sup>43</sup>. Aspecto íntimamente vinculado con las necesidades de formación que se requiere a todos los agentes participantes en una operación como la descrita y a la que hemos hecho mención *supra*.

Nos gustaría destacar, también, la referencia que la Decisión del Consejo hace en relación a las medidas que pueden aplicarse durante la operación de vigilancia contra buques u otras embarcaciones con respecto a las que se planteen sospechas razonables de que transportan personas que tratan de eludir los controles en los pasos fronteri-

---

41 “Ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución; o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio (...)”, Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Anexo Parte I, apartado 1.2.

42 *Vid.* Apartado II.

43 Una necesidad que también aparece recogida en la nueva redacción del Reglamento de FRONTEX contemplada en el artículo 2 en su apartado b) 1 bis, cuando se indica que “(...) Se atenderá a las necesidades especiales de los niños, de las víctimas de la trata de personas, de las personas que necesitan asistencia médica, de las personas que necesitan protección internacional y de otras personas vulnerables de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho Internacional”.

zos<sup>44</sup>. A estos efectos, la Decisión diferencia si las medias se adoptan en *aguas territoriales y zona contigua* (punto 2.5.1), en cuyo caso será necesario la previa autorización y de conformidad con las instrucciones del estado miembro anfitrión o, en su caso, *en alta mar más allá de la zona continua* (punto 2.5.2.), en cuyo caso la autorización depende de si el pabellón del buque es de un Estado participante en la operación<sup>45</sup>. En ningún caso se menciona el procedimiento a seguir en el caso de zona económica exclusiva o, en su caso, en zona de mar territorial. Lejos de excluir la actuación de FRONTEX, parece razonable aceptar que, en dichas casos atendiendo al régimen jurídico de tales aguas se les aplicaría el mismo régimen que el mostrado en el caso de aguas territoriales y la zona contigua. También se ha regulado el supuesto en el que exista sospecha razonable de que el buque carece de nacionalidad o puede asimilarse a un buque sin nacionalidad<sup>46</sup>. En el caso de no recibir autorización del Estado del pabellón, el buque será sometido a vigilancia desde una distancia prudencial.

Para concluir, recuérdese que la Decisión del Consejo no admite la adopción de ninguna otra medida distinta a las indicadas sin la necesaria autorización del Estado del pabellón “salvo las necesarias para eliminar un peligro inminente para las vidas humanas” (Anexo Parte I, punto 2.5.2.6.).

## 2. Directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el contexto de operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX

La Decisión 2010/252/UE establece un conjunto de directrices aplicables en dos tipos de situaciones: el caso de búsqueda y salvamento y, cuando resulte imprescindible proceder al desembarco. Ninguna de estas directrices, como ya apuntamos en otro

---

44 Se trata de las medidas siguientes: a) solicitar información y documentación sobre la propiedad, la matrícula y la travesía del buque, así como sobre la identidad, la nacionalidad y otros datos pertinentes de las personas a bordo; b) detener y abordar el buque, registrar el buque y su carga, y registrar e interrogar a las personas a bordo; c) informar a las personas a bordo de que carecen de autorización para cruzar la frontera y de que quienes guían el buque pueden ser sancionados por facilitar el viaje; d) apresar el buque y prender a las personas a bordo; ordenar al buque que altere su rumbo para salir de las aguas territoriales o la zona contigua o evitar entrar en ellas, escoltándolo o navegando junto a él hasta que tome el rumbo correcto; f) conducir el buque o las personas a bordo a un tercer país o, alternativamente, entregar el buque o las personas a bordo a las autoridades de un tercer país; g) conducir el buque o las personas a bordo al Estado miembro anfitrión o a otro Estado miembro participante en la operación; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Parte I apartado 2.4.

45 En el primer caso, la autorización corresponderá al Estado del pabellón. En el segundo caso, se solicitará conformación de la matrícula al Estado del pabellón por los cauces oportunos y, si se confirma la nacionalidad, se solicitará al Estado de pabellón, conforme al Protocolo de Palermo.

46 En cuyo caso, la unidad participante “podrá enviar una lancha al mando de un oficial al buque sospechoso”. Si persisten las sospechas, “la unidad efectuará una inspección más completa a aborde del buque, con la mayor consideración posible”; Anexo Parte I, apartado 2.5.2.5.; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*

momento, tiene carácter vinculante. Ello no obsta para que sea necesario incluirlas en los planes operativos de las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX lo que, aunque no obligue jurídicamente, es obvio que sí condiciona el *modus operandi* de la operación<sup>47</sup>.

Así, por lo que respecta a las situaciones *de búsqueda y desembarco*, la norma europea establece la obligación de los Estados de prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar atendiendo a las disposiciones aplicables de los convenios internacionales por los que se rigen las situaciones de búsqueda y salvamento, y a los requisitos en materia de respeto de los derechos fundamentales. Además, continúa la propia Decisión 2010/252/UE, las unidades participantes en la operación prestarán auxilio a cualquier buque o persona en situación de peligro en el mar, sea cual sea la nacionalidad o la condición jurídica de tales personas o las circunstancias en las que haya sido encontrada (Anexo Parte II, punto 1.2). La Decisión también establece las directrices a seguir en el supuesto en el que se perciba que el buque se encuentra en una situación de emergencia pero las personas a bordo se niegan a aceptar dicha asistencia. En este caso, la unidad debe no sólo informar al Centro de Coordinación de Salvamento, sino que debe seguir cumplimiento su deber de auxilio “tomando todas las medidas necesarias para la seguridad de las personas afectadas y evitando al mismo tiempo actuar de algún modo que pueda agravar la situación o aumentar las probabilidades de que se produzcan muertes o lesiones” (Anexo Parte II, punto 1.4).

Finalmente, respecto a las directrices que la Decisión prevé en el supuesto *de desembarco*, la norma establece con claridad cómo debe indicarse en el plan operativo las modalidades de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas de acuerdo con el Derecho Internacional y los acuerdos bilaterales existentes en la materia. En ningún caso puede derivarse del citado plan operativo obligaciones respecto de aquellos Estados que no participen en la operación (Anexo Parte II, punto 2.1). Además, continúa la Decisión, salvo disposición en contrario del citado plan de rescate, “convendrá dar prioridad al desembarco en el tercer país del que haya zarpado el buque en el que viajen las personas o en el tercer país por cuyas aguas territoriales o región de búsqueda y salvamento haya transitado dicho buque” (Anexo Parte II, punto 2.1).

Asimismo, en el supuesto de que tal opción resultara imposible, se ha previsto conceder prioridad al desembarco en el Estado miembro anfitrión, a menos que sea necesario actuar de otro modo para garantizar la seguridad de dichas personas. La inclusión de esta responsabilidad, siquiera subsidiaria, que recae en el Estado miembro anfitrión ha provocado cierto recelo en algunos Estados que tradicionalmente venían asumiendo esta condición en determinadas operaciones FRONTEX atendiendo a la

---

47 De la misma opinión es OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX...”), en p. 178.



responsabilidad que esta directriz provoca. Más allá de las dudas que pudiera plantearse en torno a la capacidad para ‘disponer’ de esta cláusula en el momento de diseñar la propia operación, me parece interesante apuntar en qué medida la previsión de una directriz como la indicada en la Decisión 2010/252/UE condiciona la viabilidad de colaboraciones FRONTEX con determinados Estados cuyas garantías en materia de cumplimiento de determinadas normas internacionales convierten en más que dudoso que la aplicación de esta directriz resulte incompatible con la idea desembarco en un país seguro, es decir, en un país donde las personas desembarcadas tengan garantizadas su integridad física, psíquica y donde se respeten sus derechos fundamentales. Así lo considera la nueva regulación de FRONTEX cuando señala: “de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio”<sup>48</sup>.

## V. REFLEXIONES FINALES

La progresiva comunitarización de aquellas políticas tradicionalmente vinculadas con el método intergubernamental es un proceso plenamente consolidado en la Unión Europea como demuestra la regulación jurídica del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia adoptada en el Tratado de Lisboa. En este contexto, la forma de ejercitar la competencia entre la Unión y los Estados miembros en materia de control de fronteras exteriores ha resultado eficaz y útil en relación con el flujo ordenado de inmigrantes. La utilidad de FRONTEX está fuera de discusión en la medida en que se alza —más allá de los reparos que hemos ido señalando en este trabajo— como un instrumento no sólo útil, sino también eficaz en el control de fronteras cuyo funcionamiento mejorará de forma sustancial si tenemos presente la aprobación del nuevo marco jurídico que determinará su actuación. No debemos olvidar, en los términos que señala la propia reglamentación jurídica, que “el control fronterizo en las fronteras exteriores no redunda solo en beneficio del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino también del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores”<sup>49</sup>.

---

48 Véase el nuevo artículo 2 en su apartado b) 1 *bis* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

49 Considerando 5 del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) 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, *cit.*

La Unión Europea debe seguir fortaleciendo los principios, las normas y las directrices que todo Estado deberá asumir en el marco de cualquier operación de control de fronteras exteriores desarrolladas de forma conjunta o bajo la coordinación de FRONTEX. Es imprescindible, por tanto, eliminar cualquier tentación por parte de los Estados de cuestionar jurídicamente el sometimiento de todas operación de esta naturaleza a la normativa internacional en materia de asilo, refugio y protección de derechos humanos. La regulación aportada a este respecto por la Decisión 2010/252/UE del Consejo, así como la insistencia que al respecto impone el nuevo Reglamento que regula las funciones de FRONTEX apuestan, sin duda, por la estrategia correcta.

## BIBLIOGRAFÍA

*Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los Espacios Marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde.* BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009. pp 47545-47548

COMISIÓN EUROPEA. *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del mediterráneo meridional*, en COM (2011) 292, de 24 de mayo de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX* (COM (2008) 67 final, de 13 de febrero).

DO L 304, de 22.II.2011.

Decisión 2005/358, de 26 de abril por la que se establece 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 (DO L 144, de 4.05.2005, p. 13).

Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos, Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/DoD9A8EB-17Do-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/o/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf>

GARCÍA GUTIÉRREZ, L.: “TJCE – Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido/Consejo, C-77/2005. Creación de la agencia FRONTEX – Validez – Exclusión del Reino Unido – Acervo y Protocolo de Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, pp. 1083-1093.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en MÉNDEZ DE VIGO, I. (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea?*

—*El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007, pp. 163-172.

MORENO LAZ, V.: “The EU Regime on Interdictions, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 621-635.

OANTA, G.A.: “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, 2011, pp. 171-196

Reglamento 2007/2004/CE del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25.II.2004, pp. I-II).

Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen); (DO L 105, de 13 de abril de 2006).

Reglamento 296/2008 de 10 de abril de 2008 (DO L 97, de 9.04.2008);

Reglamento 81/2009, de 24 de febrero de 2009 (DO L 35, de 4.02.2009),

Reglamento 810/2009, de 5 de octubre de 2009 (DO L 243, de 15.09.2009)

Reglamento 265/2010 de 5 de abril de 2010 (DO L 85, de 31.3.2010).

Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 304, de 22.II.2011).

RIJPMA, J.J.: “Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

Resolución 2008/2157 (INI) de 18 de diciembre de 2008 sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR).

URREA CORRES, Mariola. “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en ALDECOA LUZARRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 469-482.

URREA CORRES, M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 23, 2003, pp. 65-101.