



**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
SAN ANTONIO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y DE LA  
EMPRESA

Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y de la  
Empresa

El fenómeno de la inmigración irregular por vía  
marítima a raíz de la denominada “Primavera  
Árabe”.

Autor: Gdo. Julián Javier Pérez Quiles

Director:

Dr. D. Fco. Javier Molina Molina

Varsovia, Junio de 2016





**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
SAN ANTONIO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y DE LA  
EMPRESA

Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y de la  
Empresa

El fenómeno de la inmigración irregular por vía  
marítima a raíz de la denominada “Primavera  
Árabe”.

Autor: Gdo. Julián Javier Pérez Quiles

Director:

Dr. D. Fco. Javier Molina Molina

Varsovia, Junio de 2016





# UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
SAN ANTONIO

## AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

El Doctor D. Francisco Javier Molina Molina como Director de la tesis titulada

"El fenómeno de la inmigración irregular por vía marítima a raíz de la denominada "Primavera Árabe"", realizada por D. Julián Javier Pérez Quiles, en el Departamento de Ciencias Jurídicas y de la Empresa, autoriza su presentación a trámite dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a 5 de septiembre de 2016.

Dr. D. Francisco Javier Molina Molina



## **AGRADECIMIENTOS**

### **A mis Querubinas**

Por tener la infinita paciencia de aguantar mis ausencias y esta carrera de fondo que es la vida. Ellas son el motor que mueve mis actos. Por su aliento y ánimo.

### **A mis padres**

Julián y Josefa por la educación que me han facilitado con gran sacrificio personal, la cual ha sido base fundamental a lo largo de toda mi vida.

### **A mis hermanos y familia**

Por todo el apoyo que me han dado a lo largo de todos estos años.

### **A mi director de tesis y a mi amigo Diego**

Dr. Francisco J. Molina Molina por sus consejos y tutela férrea y leal. A mi amigo Diego por sus pacientes consejos. Este proyecto se ha materializado por su empeño y ánimos en los momentos duros.

**A todos** los que a lo largo de estos años me han ayudado a seguir adelante con esta tesis. A todos los entrevistados, especialmente a mi amigo Gil Arias Fernández, a Daniel Moore, Mario Antunes Varela, Emma Casanova, Ennio Schetini, Javier Pérez, Angelo Chiarizia, Antonio Sacone, Jaime Mas y todo el resto de coincidentes laborales de Varsovia, ellos me han ayudado mucho.

**A la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil por su infinita e inquebrantable confianza en mí.**



Cuando se está en medio de las adversidades, ya es tarde para ser cauto.

Séneca



## ÍNDICE

1	INTRODUCCION .....	21
1.1	Planteamiento del problema.....	24
1.2	Objetivos.....	28
1.2.1	Generales .....	28
1.2.2	Específicos .....	29
1.3	Justificación .....	29
1.4	Metodología .....	31
1.4.1	Herramientas .....	32
1.4.2	Perspectiva del investigador cualitativo en la investigación fenomenológica.....	36
1.4.3	Selección de la muestra.....	39
1.4.4	Triangulación .....	42
1.4.5	Método de recolección de datos .....	43
1.4.6	Aspectos éticos.....	45
1.4.7	Análisis de los datos.....	45
2	POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ENFOCADAS A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE SU FRONTERA EXTERIOR .....	49
2.1	Derechos humanos inspiradores de la Política de protección de fronteras exteriores de la Unión Europea .....	52
2.2	Clave de bóveda de las Políticas de protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea: Maastricht, Ámsterdam y Lisboa.....	58
2.3	Génesis de la gestión conjunta de las fronteras exteriores de la Unión Europea: Los consejos de Tampere, Laeken y Sevilla. ....	63
2.4	La culminación de las Políticas Europeas: Un Manual Común.....	68
2.4.1	Sistema de Información Schengen .....	70
2.4.2	Integración del acervo Schengen.....	71
2.4.3	Hacia un Manual Común.....	72
2.5	Desarrollo de la normativa de las Políticas de protección de las fronteras y el Código Schengen.....	74
2.5.1	Código de Fronteras Schengen.....	75
2.5.2	El nuevo Código: La revisión tras la nueva realidad .....	78
2.5.3	Otra normativa .....	80

	LOS INSTRUMENTOS TECNICOS OPERATIVOS PARA EL CONTROL DE LA FRONTERA EXTERIOR EUROPEA: LOS CENTROS PREVIOS HASTA FRONTEX Y LA NUEVA AGENCIA DE FRONTERAS Y GUARDACOSTAS EUROPEA.....	91
3.1	Hacia Frontex, la Agencia Europea de Fronteras. Los Centros Previos.....	92
3.2	Los proyectos piloto para el estudio de la frontera exterior: Programas Argo y Aeneas.....	94
3.3	La Agencia Europea de Fronteras: Frontex, estructura y recursos	100
3.3.1	Organigrama de Frontex .....	104
3.3.2	El Consejo de Administración o Management Board .....	105
3.3.3	El Director Ejecutivo .....	107
3.3.4	La División de Operaciones.....	108
3.3.5	La División de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Propias .....	111
3.3.6	La División de Administración .....	112
3.3.7	Recursos financieros de la Agencia Frontex.....	112
3.4	La dinámica interna de Frontex .....	118
3.5	Los primeros programas de funcionamiento de Frontex: Medsea y Bortec.....	133
3.5.1	El Proyecto MEDSEA.....	133
3.5.2	El proyecto Bortec .....	136
3.6	La nueva Agencia de Fronteras y Guardacostas Europea.....	137
3.6.1	Asunción de nuevas competencias .....	137
3.6.2	Asignación de nuevos recursos.....	139
3.6.3	Responsabilidades ampliadas en materia de controles .....	140
4	LA INMIGRACION IRREGULAR: LA CRISIS MIGRATORIA A RAÍZ DE LA DENOMINADA “PRIMAVERA ÁRABE” .....	143
4.1	Análisis del flujo migratorio existente en las fronteras exteriores de la Unión Europea con anterioridad a la “Primavera Árabe” .....	143
4.1.1	Principales áreas de detección de los inmigrantes irregulares anterior a la “Primavera Árabe” .....	145
4.1.2	Principales rutas de inmigración irregular proveniente del Norte de África y Asia .....	146

INDICE

13

4.2	La previsión de flujo migratorio para el año 2011 realizada por Frontex .....	148
4.3	Contextualización Geográfica. El fenómeno denominado “Primavera Árabe” .....	154
4.3.1	Países africanos .....	155
4.3.2	Países de Oriente Medio .....	161
4.4	El fenómeno. Dimensión y dinámica. La inmigración llega a la costa europea.....	165
4.5	Volumen de llegadas por vía marítima a la frontera exterior de la Unión Europea en períodos anteriores y posteriores a la “Primavera Árabe” .....	168
5	RESPUESTAS DE LA UNION EUROPEA AL FENOMENO DE LA INMIGRACIÓN.....	175
5.1	Revisión de las Políticas de inmigración tras la “Primavera Árabe” .....	175
5.1.1	Contextualización previa de las políticas .....	175
5.1.2	La Política Europea de Vecindad .....	177
5.1.3	Revisión de la Política Europea de Vecindad.....	179
5.2	Respuesta Política de la Unión Europea para integrar la inmigración .....	183
5.3	Respuesta Operativa de la Unión Europea para contrarrestar la inmigración irregular tras la “Primavera Árabe” .....	186
5.3.1	La herramienta técnica de intercambio de información: Eurosur .....	186
5.3.2	Respuesta frente a la inmigración irregular por mar: Las operaciones conjuntas.....	187
5.3.2.1	La operación conjunta Hermes .....	188
5.3.2.2	La operación conjunta Poseidon.....	197
6	ANALISIS DE LAS ENTREVISTAS.....	203
6.1	Categorización .....	203
6.2	Preguntas de investigación .....	206
6.3	Codificación de entrevistas por recursos y nodos .....	216
6.4	Codificación de entrevistas por nivel en la agencia y nodos .....	220

14	JULIÁN JAVIER PÉREZ QUILES	
	6.5	Codificación de entrevistas por nivel en la agencia, por sexo y por nodos ..... 225
	6.6	Codificación de entrevistas por frecuencia de palabras usadas ..... 233
	6.7	Análisis transversal de las entrevistas..... 236
7		CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS..... 243
	7.1	General..... 243
	7.2	Específicos ..... 243
8		CONCLUSIONES..... 247
9		BIBLIOGRAFÍA ..... 267
	9.1	Legislación..... 271
	9.2	Sentencias ..... 276
	9.3	Artículos periodísticos..... 277
	9.4	Informes..... 277
	9.5	Sitios web..... 278
10		ÍNDICE DE TABLAS ..... 279
11		ÍNDICE DE ILUSTRACIONES..... 281
12		ÍNDICE DE GRÁFICOS..... 283
12.1		ANEXOS ..... 289





## RESUMEN

El objeto del presente trabajo de investigación es describir las medidas, así como comprender su impacto y eficacia, que la Agencia Europea de Fronteras, Frontex, puso en marcha para enfrentar el fenómeno de la inmigración irregular por vía marítima que, como consecuencia de la denominada “Primavera Árabe”, sufrió la costa europea, mayormente la italiana, durante el año 2011. Puede considerarse que las medidas implementadas por la agencia europea encargada del control de la frontera exterior, Frontex, supusieron su bautismo en el escenario europeo. En efecto, la Agencia Europea Frontex fue creada para proteger la frontera exterior de la Unión Europea y se configuró como actor fundamental en el control de la inmigración irregular que por vía marítima llegaba a la costa Sur europea, coordinando e implementando, mediante planes operativos, la ayuda que los Estados Miembros de la Unión Europea ofrecieron a los países que sufrieron las llegadas masivas de inmigrantes. Se describirán las Políticas y los hitos que tuvieron que producirse para llegar al establecimiento y operatividad plena de la agencia europea Frontex, asimismo se describirá su estructura, la dinámica de su funcionamiento, la irrupción en la agenda de la “Primavera Árabe”, la respuesta política de la Unión Europea y la que articuló la Agencia y los resultados obtenidos mediante análisis cuantitativos (estadísticas de llegadas) para pasar al análisis crítico ayudándonos de la metodología cualitativa basada en un trabajo de campo utilizando como técnica de recogida de datos las entrevistas semiestructuradas a informadores clave que tuvieron responsabilidades, a niveles estratégico, táctico y operativo, en la implementación de los planes de la agencia.



## ABREVIATURAS

ARA Annual Risk Assessment. Analisis de Riesgos Anual.

CCC Common Core Curricula

CECORVIGMAR Centro de Coordinación y Vigilancia Marítima

CMC Common Mid Curricula

COREPER Comité de Representantes Permanentes

CRATE Central Registry Available Technical Equipment. Registro Central de Medios Técnicos disponibles

EELSJ Espacio Europeo de Libertad Seguridad y Justicia

ESCB Eastern Sea Border Centre. Centro de frontera Marítima del Este.

FER Final Evaluation Report. Informe Final de Evaluación.

FSC Frontex Situation Centre. Centro de Situación de Frontex.

IBM Integrated Border Management. Control Integral de Frontera.

IOM International Organization for Migration. Organización Internacional de Migraciones.

JOU Joint Operations Unit. Unidad de Operaciones Conjuntas.

KPI Key Performance Indicator. Indicadores de Consecución.

MLC Mid Level Course. Cursos de Nivel Medio.

OPLAN Operational Plan. Plan de Operaciones.

OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PEV Política Europea de Vecindad

PRU Pooled of Resources Unit. Unidad de Recursos.

RABIT Rapid Action Border Intervention Teams. Equipos de Intervención Rápida en Fronteras.

SCH -EVAL Schengen Evaluation. Evaluación Schengen.

SCIFA Strategic Committee on Migration Frontiers and Asylum. Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo.

SIS Sistema de Información Schengen

SITREP Situational Report. Informe de Situación.

UAV Unmanned Aerial Vehicles. Vehículos no tripulados.

UE Unión Europea

UNHCR -ACNUR Alto Comisionado NNUU para los refugiados

WAU Weekly Operational Update. Seguimiento Operativo Semanal.

20

JULIÁN JAVIER PÉREZ QUILES

WOB Weekly Operational Briefing. Reunión Operativa Semanal.

WSBC Western Sea Border Centre. Centro de frontera Marítima del Oeste.

## 1 INTRODUCCION

La importancia de este trabajo de investigación se asienta en tres pilares fundamentales.

El primer pilar viene construido por el valor de la recopilación bibliográfica que nos introduce, tanto desde el punto de vista legal como del punto de vista político en el problema a tratar. Así, dentro del marco legal donde nos moveremos a lo largo de esta tesis, hemos creído oportuno tratar el tema de los Derechos Humanos como materia que debe permear toda legislación europea para ir enfocando la atención en la sinergia que debe existir entre el derecho a la libertad y el derecho a la seguridad. El eterno binomio materializado en el campo de la legislación sobre inmigración en las políticas de asilo e inmigración y de cooperación policial y judicial. En efecto, el fenómeno de la inmigración en la legislación europea está marcadamente influenciado por el espacio Schengen, éste debe de ser protegido por una política de protección de las fronteras exteriores que contemple medidas efectivas de asilo y protección internacional para los necesitados y a la vez por medidas eficientes de cooperación policial y judicial con el objetivo de neutralizar cualquier amenaza interna que haya sido capaz de violar el espacio Schengen.

El segundo pilar lo conforman las entrevistas realizadas a informadores muy cualificados y únicos que fueron los encargados de implementar los planes operativos de la Unión Europea como reacción operativa ante un fenómeno que afectó a toda Europa como consecuencia de la conocida como “Primavera Árabe”. Ellos y solo ellos, fueron los responsables de la implementación de toda la defensa que la Unión Europea fue capaz de armar contra la ola de inmigración irregular que llegó a las costas del sur de Europa durante el año 2011. El fenómeno a estudio es la llegada a la costa europea de una marea humana de dimensiones nunca vistas hasta entonces<sup>1</sup>. Nos encontramos a finales del año 2010 y el mundo árabe del norte de África y Oriente Medio bullía. Probablemente la Unión Europea no había contemplado de antemano que un fenómeno así pudiera

---

<sup>1</sup> Para finales de 2010 ya habían llegado a la costa italiana más de 60.000 personas.

afectarle como le afectó. Incluso los países ribereños del Mediterráneo europeo, parece que tampoco supieron adelantarse a los acontecimientos que estaban sucediendo en la otra orilla. Seguramente estaban más pendientes de cómo corregir la situación de crisis económica que estaban padeciendo cuando de repente el tsunami migratorio llegó. Primero fue Grecia, en su frontera con Turquía, en la zona del río Evros, la que sufrió la primera oleada migratoria<sup>2</sup>. Tras la primera reacción operativa de la Unión Europea, la ola migratoria al verse controlada en ese punto geográfico, se desplazó hacia el Mediterráneo central, hacia la costa italiana. La inmigración por vía marítima sustituía a la primera ola migratoria que había elegido la vía terrestre como modo de entrar en Europa. Una marea humana alcanzaba la isla de Lampedusa, a caballo entre Europa y África aunque también alcanzó la costa de Sicilia. La Unión Europea tuvo que reaccionar de algún modo para tratar de controlar este fenómeno y contaba con una herramienta que se había estado fraguando a través del tiempo en varios Consejos Europeos y que jugaría un papel fundamental, la agencia europea de fronteras, Frontex. Los expertos en fronteras marítimas de la agencia fueron los encargados de diseñar e implementar los planes operativos para hacer frente al fenómeno. Precisamente del estudio y análisis de las entrevistas a estas personas, considerados como informadores clave porque gestionaron en primera persona todos los acontecimientos, es de donde esta tesis se propone extraer conclusiones que puedan servir para que la Unión Europea esté mejor preparada de cara al futuro para hacer frente a un fenómeno similar.

El tercer pilar en que se asienta esta tesis es en la experiencia, fundamental para ciencia. Considerando que el doctorando lleva trabajando diez años en todo lo relacionado con las operaciones de la Agencia Europea Frontex, hemos considerado relevante que esa experiencia acumulada durante esos años no se disipe y se pueda aprovechar de forma beneficiosa para la sociedad. El bagaje profesional del doctorando se inició en el año 2007 cuando fue el primer oficial de enlace de un medio naval de la Guardia Civil española cedido a la operación

---

<sup>2</sup> Precisamente en este escenario, en la frontera del río Evros, es donde actuaron por primera vez los equipos de intervención rápida de fronteras planificados por Frontex, los conocidos como RABIT (Rapid Action Border Intervention Team) creados por el Reglamento 863/2007. Este fue el primer despliegue de estos equipos en una frontera europea a petición de un país miembro, en este caso Grecia.

conjunta naval lanzada por Frontex denominada Nautilus cuyo centro internacional de coordinación se encontraba en la isla de Malta. A partir de ese momento siguieron muchos desplazamientos con esa misma responsabilidad a varias áreas calientes de llegada de inmigrantes a Europa, como la isla de Cerdeña desde el año 2007 al 2010 que albergó el centro internacional de coordinación de la operación conjunta lanzada por Frontex denominada Hermes. Tras ese periodo el doctorando pasó a trabajar en la Agencia Frontex con base en Varsovia en la unidad de operaciones navales. Allí ha ostentado diversas responsabilidades, entre ellas la de ser el responsable directo -project manager- a nivel ejecutivo de la implementación de la hasta el año 2011 la operación con más presupuesto de toda la Agencia Frontex. La operación que la Unión Europea lanzó para contener la ola migratoria por mar que llegó a la costa sur europea como consecuencia de la "Primavera Árabe", denominada operación conjunta Hermes 2011. Durante el año 2012 continuó como responsable de las operaciones en el Mediterráneo Central para pasar en el año 2013 a ser el responsable -project manager- de la implementación de la operación conjunta denominada Poseidón Sea cuyo objetivo era controlar la inmigración irregular por mar en las zonas del mar Egeo y del mar Jónico. Allí fue donde las bolsas de potenciales inmigrantes se desplazaron una vez contenido el problema en el Mediterráneo Central. Para llevar a cabo su trabajo, el doctorando ha residido durante largos periodos en los lugares directamente afectados por la inmigración, tales como la islas de Lampedusa, Cerdeña, Pantelería, Sicilia, Lesvos, Samos, Chios, Kos, Creta, Rodas, Symi etc. así como en las capitales de los diversos países europeos desde donde se coordinaban las operaciones conjuntas tales como Roma, Atenas, Varsovia, Bruselas, Madrid, Reikiavik, Helsinki etc. Tras esta experiencia pasó a trabajar en la unidad de operaciones conjuntas de Frontex, la unidad que coordina todas las operaciones terrestres, navales y aéreas así como de retornos que la agencia Frontex lanza por toda la frontera exterior de la Unión Europea y que cuenta con un presupuesto anual que supera ampliamente los 100 millones de Euros, donde actualmente sigue trabajando. El doctorando ha sido pues testigo de primera mano de algunos de los acontecimientos que han marcado la agenda política europea en los últimos diez años en el campo del control de la inmigración irregular. Creemos que esa experiencia descrita junto con este trabajo de investigación puede proporcionar un punto de vista distinto para abordar el

complicado fenómeno de la inmigración irregular y poder darle un tratamiento adecuado para tratar de mitigar sus efectos.

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La hipótesis de trabajo de este trabajo de investigación es que la Unión Europea, no estaba preparada para prever ni confrontar el fenómeno de la llegada a las costas europeas de la ola migratoria que se desató a raíz de la llamada “Primavera Árabe”.

El objetivo final de esta tesis es proponer fórmulas para que la agencia de fronteras de la Unión Europea, Frontex, en el futuro, cuente con herramientas para prever y confrontar más eficazmente fenómenos similares, todo ello con el fin de mitigar sus consecuencias.

Para ello se tratará, a partir de la hipótesis de trabajo, de establecer con qué herramientas contaba la agencia de la Unión Europea, Frontex, para ejecutar un control efectivo sobre la inmigración irregular por vía marítima y por tanto proteger la frontera exterior de la Unión Europea antes de la denominada “Primavera Árabe”. De cómo, en el ámbito de la Unión Europea, se llegó, a través de los Tratados y los Consejos hasta el establecimiento de una agencia que es la encargada, junto con los estados miembros, de la implementación de los planes de la Unión Europea en materia de inmigración y control de frontera. A continuación se encuadrará histórica y geográficamente el fenómeno de la denominada “Primavera Árabe” resaltando las consecuencias que supuso para la llegada de inmigrantes por vía marítima a la costa mediterránea europea. Se describirán los recursos que la agencia Frontex puso en marcha para aplicar el marco legislativo, en materia de inmigración y control de frontera; para finalmente realizar un análisis crítico cualitativo con el sustrato teórico de la fenomenología hermenéutica. Tras este análisis crítico se efectuarán propuestas, derivadas de las conclusiones del estudio, para que la agencia Frontex, de la Unión Europea se dote de herramientas para hacer frente más eficazmente a estos procesos que en el futuro serán bastante frecuentes.

El valor añadido de esta tesis es, por un lado establecer si la Unión Europea estaba en el año 2010 en grado de prever el fenómeno de la llegada masiva por vía marítima, si estaba preparada para ello y por otro lado analizar qué mecanismos y

herramientas, así como su eficiencia o no, se pusieron en marcha por parte de la agencia Frontex y por tanto de la Unión Europea para tratar de controlar la inmigración irregular que llegó a sus costas por vía marítima ante una situación que presuntamente no se predijo –las consecuencias de la “Primavera Árabe”- y finalmente diseñar unas propuestas de mejora que se presentarán en las conclusiones tras la realización del análisis crítico de las entrevistas semidirectivas realizadas a informadores clave.

Cuando nos referimos a la inmigración irregular por mar que llegó a las costas de la Unión Europea durante todo el año 2011 como consecuencia del fenómeno denominado como “Primavera Árabe” se nos plantean algunos interrogantes, que a lo largo de esta tesis, trataremos de comprender y describir e interpretar.

En este trabajo, las cuestiones exploratorias son esenciales porque son las que guiarán toda la investigación. También han sido importantes en la formulación de los objetivos, de su finalidad y de la estructura propia de la investigación. Son las siguientes:

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

Para la debida contextualización del fenómeno debemos enmarcarlo geográficamente entre el Norte de África, Sur Mediterráneo europeo y Oriente

Medio; concretamente en países ribereños del Mediterráneo en ambas fachadas. Podemos pues hablar de países como Túnez, Argelia, Mauritania, Arabia Saudí, Omán, Yemen, Libia, Kuwait, Jordania, Egipto, Irán, Marruecos, Líbano y Siria así como de España, Italia y Grecia. En Europa, el contexto social de los años 2010 y 2011, estaba claramente marcado por una profunda crisis económica que golpea con contundencia a los países del Sur, Grecia, España e Italia. En África y Oriente Medio el contexto social atiende a un movimiento de reacción de la sociedad civil frente a una falta de libertades y democracia, a subidas del precio de los alimentos, al injusto reparto de la riqueza y a la falta de trabajo. Sin lugar a duda, las redes sociales jugaron un papel fundamental en la explosión y rápida difusión del ideario del fenómeno. Esto, unido a una juventud más preparada que sus antecesores y por tanto con un espíritu mucho más crítico, supuso un espaldarazo fundamental para la proyección del fenómeno de contestación social fuera de sus fronteras primigenias de Túnez y Egipto.

Finalizando el año 2010 e iniciando el 2011, se produjeron algunos hitos muy importantes en un intervalo muy corto de tiempo que desencadenaron toda una serie de acontecimientos que cambiaron de forma radical el mundo árabe. El primero fue la inmolación, el 17 de diciembre de 2010 de Mohamed Bouazizi, un vendedor de frutas tunecino, este suceso fue el pistoletazo de salida para la revuelta en Túnez. El siguiente hito sucedió en la Plaza Tahrir en Egipto, el 25 de enero de 2011, cuando se produjo un mitin contra el entonces presidente Hosni Mubarak. A continuación se produjeron revueltas en la famosa rotonda Pearl en Bahrein que fueron prontamente aplastadas por el régimen. Libia fue el siguiente escenario, allí se produjo un movimiento social de reacción contra Gadafi en el mes de febrero. También en 2011 se inician una serie de revueltas y manifestaciones en Siria contra Bashar al -Asad que fueron reprimidas con una violencia inusitada por parte del régimen de al -Asad. Facciones del ejército y civiles formaron lo que posteriormente se denominó guerrilla rebelde, que pasó a dominar el norte del país, conformándose así una guerra civil que aún no ha terminado.

Esta concatenación de hechos produjo que muchísima gente tuviera que salir de su país por distintas vías hacia Europa en busca de una vida mejor. La vía más utilizada fue la marítima en la que, ya sea por huir del conflicto social ya por la obligación de salir del país -como la impuesta por el régimen de Gadafi para

forzar un apoyo europeo a su régimen usando la inmigración irregular como arma política- produjo a su vez una oleada migratoria por vía marítima nunca antes conocida en Europa.

A diario, sobre todos en los meses de inicio del año 2011, se veían barcos cargados de gente atravesando el Mediterráneo hacia una Europa que parecía no haber sido capaz de prever este fenómeno y que llegó a colapsar la ya de por sí poco engrasada maquinaria de la política europea. Los acontecimientos se sucedieron tan rápidamente que la Unión Europea se vio noqueada ante la situación, sin capacidad de respuesta adecuada por medio unas instituciones bloqueadas debido a un sistema de toma de decisiones poco flexible y mientras era testigo de un movimiento migratorio sin precedentes en la puerta Sur de su casa.

La contención de la inmigración irregular por vía marítima había parecido ser una preocupación de la Unión Europea desde siempre. Pero cuando empezó a adquirir una dimensión verdaderamente importante fue a raíz de la ola migratoria que sufrió la Comunidad Autónoma de Canarias entre los años 1999 a 2001 cuando a las islas de Fuerteventura y Lanzarote llegaron más de 30.000 personas procedentes de África. A partir de ahí se empezó a tomar verdadera conciencia de las posibles dimensiones futuras del fenómeno, organizándose las primeras operaciones marítimas conjuntas llamadas Ulises y Guanarteme respectivamente<sup>3</sup>. A continuación la Unión Europea llevó a cabo los estudios Med Sea y BORTEC<sup>4</sup>, que analizaron, por primera vez toda la frontera Sur marítima de

---

<sup>3</sup> Estas operaciones conjuntas marítimas fueron pioneras en la Unión Europea, su objetivo era verificar qué nivel de cooperación operativa se podía alcanzar entre los servicios de protección de las fronteras de diferentes países de la Unión Europea que aportaban medios técnicos tales como barcos y aviones así como recursos humanos. Había que integrar y armonizar procedimientos y metodologías de trabajo tan dispares como la poseída por barcos finlandeses con aviones italianos o entrevistadores austríacos, estando acostumbrados cada cual a escenarios propios dentro de sus fronteras. Efectivamente, estas pruebas o proyectos piloto permitirían evaluar las similitudes y diferencias entre las diferentes doctrinas para tratar de construir un corpus doctrinal de trabajo integrado por las mejores prácticas de cada servicio nacional de protección de frontera.

<sup>4</sup> Estudios sobre la viabilidad de una red marítima de patrullas costeras en el Mediterráneo. Se analizaron los sistemas de protección de fronteras marítimas de Chipre, Francia, Grecia, Italia, España, Malta, Portugal y Eslovenia. El sistema a implementar tras los estudios debía usar las últimas tecnologías y enfocarlas al salvamento de vidas en el

los países mediterráneos miembros de la Unión Europea, proponiendo medidas para su eficaz protección. Más tarde, se fortaleció la Agencia de fronteras de la Unión Europea, conocida como Frontex, herramienta de la que se dotó la Unión Europea para luchar contra la inmigración irregular, cuyo encargo era el de coordinar la cooperación operativa de los países miembros de la Unión Europea para una mejor y eficaz lucha contra la inmigración irregular. También debería llevar a cabo análisis de riesgos que pudieran alertar y prever los movimientos migratorios que fueran susceptibles de efectuar algún tipo de presión en cualquier punto de la frontera exterior de la Unión Europea. Todo ello era acrecentado con el encargo a su vez de armonizar la enseñanza de los Cuerpos dedicados a la protección de la frontera exterior de la Unión Europea. Estas acciones redundarían en una mejor protección de la libre circulación de bienes, servicios y capital dentro del territorio de la Unión Europea así como a aumentar la seguridad interna en un espacio compartido de libertad, seguridad y justicia.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Generales

El objetivo general de este trabajo de investigación es la descripción de las medidas que aplicó la agencia de Frontex para controlar la inmigración irregular por mar acontecida a raíz de la conocida como “Primavera Árabe” que puso en jaque a la Unión Europea, con el propósito de comprender si el fenómeno se pudo prever y si esas medidas fueron eficaces y suficientes a juicio de quienes las aplicaron para que en el futuro se puedan aplicar similares medidas o mejorarlas.

---

mar, a la protección de la frontera exterior de la Unión Europea así como a confrontar y controlar la inmigración irregular por vía marítima.

### 1.2.2 Específicos

Los objetivos específicos de esta tesis se encuentran:

1. Describir el marco legal, en cuanto a protección de la frontera exterior, del que se dotó la Unión Europea antes del fenómeno conocido como “Primavera Árabe”,
2. Exponer del camino de la política europea hasta llegar a la constitución organismo que tuvo la competencia de las fronteras exteriores.
3. Relacionar el fenómeno de la “Primavera Árabe” con la salida de personas de Túnez, Argelia, Libia, Egipto y Marruecos con destino a las costas europeas analizando, mediante métodos cuantitativos, la magnitud de fenómeno.
4. Describir qué respuesta dio la Unión Europea al fenómeno.
5. Conocer las medidas que se implementaron, mediante fuentes primarias y entrevistas a personas cualificadas que se encargaron de implementar esas medidas (entrevistados clave, muy cualificados), para comprender si fueron suficientes y eficaces.
6. Extraer lecciones aprendidas para hacer nuevas propuestas para una mejor gestión de la frontera exterior de la Unión Europea.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

Esta investigación es original pues hasta la fecha no ha habido tiempo material para desarrollarla debido a la cercanía temporal del fenómeno de la inmigración irregular por vía marítima producto de la “Primavera Árabe”. Por tanto existen pocas referencias a los planes que la agencia Frontex llevó a cabo para controlar este fenómeno. Por ello se considera que podría resultar de utilidad el acercarse nuevamente con la adecuada perspectiva para poder analizar su impacto.

Muy importante es alcanzar y determinar unos indicadores de consecución de objetivos de los planes implementados pues en ello se invierte una gran parte del presupuesto de la Unión Europea. Estos indicadores se pueden encontrar en las evaluaciones que la agencia hace al finalizar un plan u operación conjunta. Las evaluaciones son una herramienta que legitima el presupuesto invertido en las acciones, planes y políticas públicas de la Unión Europea como justificación

necesaria de cara a la opinión pública de modo que la transparencia sea absoluta. Las evaluaciones son un síntoma de normalidad democrática, pues sirven para detectar y corregir errores mejorando así la calidad de los programas y proyectos que no pretenden otra cosa que servir a la sociedad. Es importante comprender los efectos que han producido los planes que trataban solucionar un problema, describiendo sus resultados y dificultades al implementarlos. Se ha de conocer en profundidad la gestión o dirección de un plan o programa, tanto en medios humanos como en materiales y finalmente hay que evaluar el impacto que ha tenido el plan sobre el fenómeno planteado. Las evaluaciones de la agencia de fronteras, Frontex, serán documentos básicos de análisis de este trabajo de investigación que podrán ser consultadas en los anexos.

Un aspecto a menudo olvidado son los actores que intervienen en la implementación de una política o plan, en el caso de este trabajo sobre de control de la inmigración. Ellos serán pieza fundamental de esta investigación porque serán elegidos por su relación laboral estrechísima con la implementación de esos planes porque ellos fueron los responsables a todos los niveles así como por su indudable y acreditada experiencia en el campo donde actúan.

Para implementar un plan, proyecto o programa de control de Inmigración por vía marítima, se deben coordinar una serie de aspectos fundamentales tales como planificación, formulación, financiación, implementación y evaluación. Intentaremos saber cuáles son, qué actores han participado con su experiencia en la elaboración de los mismos, qué actores han quedado fuera, qué percepción tienen ellos sobre lo implementado, qué percepción tienen los entrevistados, tanto a nivel directivo como ejecutivo y operativo sobre la implementación de aquellos planes operativos y sus resultados.

La investigación mediante tesis doctoral versará sobre la descripción, análisis y evaluación de programas y planes, de control de la inmigración irregular por vía marítima que puso en funcionamiento la agencia Frontex, de la Unión Europea, a raíz de la conocida como “Primavera Árabe” así como las actuaciones necesarias para la implementación de los mismos y si los mismos fueron útiles y eficaces.

#### 1.4 METODOLOGÍA

Este trabajo de investigación sobre el fenómeno ya consolidado, y con el que hay que acostumbrarse a vivir, de la inmigración irregular que llega a las costa europea por vía marítima, trata de describir y comprender los planes operativos que la agencia europea de fronteras, Frontex, implementó para controlar el fenómeno anteriormente mencionado.

Inicialmente se analizarán fuentes primarias de la agencia, que consistirán en documentos oficiales de la misma, tales como análisis de riesgos, planes de operaciones, informes semanales, mensuales y anuales así como estadísticas y evaluaciones oficiales de esos planes. Con esta información se tratará de fijar una primera aproximación al fenómeno a partir de hechos contrastados.

Seguidamente, se buscará comprender las posiciones de los actores que trabajaron esos planes y confeccionaron esas fuentes primarias, así se desarrollará una investigación cualitativa<sup>5</sup> empleando como abordaje el sustrato filosófico de la fenomenología<sup>6</sup> de Husserl porque se ha considerado que es una forma

---

<sup>5</sup> Según Subirana y Pardo la investigación cualitativa puede responder aquellas preguntas en las que se pretende entender, describir o explicar un determinado fenómeno. Subirana M., Pardo J., Investigación cualitativa. DAE, Madrid 2004.

<sup>6</sup> La fenomenología es una escuela filosófica que puede ayudar mucho al proceso de construcción de las ciencias sociales. Llega de la mano de Edmund Husserl y en clara oposición al positivismo y al pragmatismo y derivada, en cierto modo del idealismo. La podemos considerar como una forma de ver el mundo que nos rodea. Los postulados más determinantes los encontramos en la obra de Husserl "Investigaciones lógicas", y son fundamentalmente :

1. Para captar el *fluir* de la conciencia debemos solamente describir lo que se presenta en ella, sin dejarnos condicionar por los prejuicios.
2. En ese *fluir*, se representan referencias a objeto y a esencias ideales.

La conciencia es algo intencional, que está conectada a algo y ese algo implica la reacción con un objeto. Para acceder a la esencia de un fenómeno, es necesario limpiarlo, purificarlo mediante un proceso que Husserl denomina reducción eidética. Se trata de aislar lo contingente y lo individual del fenómeno. Esta reducción a la vez debe ser acompañada por la reducción fenomenológica, que trata de eximir del fenómeno al propio analista, tras esto, lo que permanece es la conciencia pura, es decir solo vivencia y sus contenido, a esto lo denomina la conciencia transcendental. Este proceso de reducciones se conoce en el mundo sajón como el *bracketing*. En esa conciencia transcendental es donde se da sentido a los fenómenos captados. La reducción fenomenológica sería pues el

adecuada de conocer un fenómeno a raíz de la experiencia vivida<sup>7</sup>. Para sustentar este abordaje también se acudirá a los postulados de la hermenéutica<sup>8</sup> de Heidegger. Ello es debido a que aporta un acercamiento serio sobre el concepto comprensión en cuanto a entenderse con otro sobre un texto o acontecimiento histórico, un fenómeno, un libro, una obra de arte. Si bien es cierto que esta comprensión será solo histórica en cuanto a que ese objeto de comprensión está mediado siempre históricamente. Finalmente y para darle consistencia de conjunto, también se auxiliará la investigación de ciertos postulados de la conocida como teoría fundamentada<sup>9</sup>, sobre todo respecto a la construcción de hipótesis partiendo directamente de los datos obtenidos en el trabajo de campo, a través de las entrevistas en profundidad semiestructuradas. Esta teoría se usará para un mejor entendimiento del fenómeno estudiado mediante la aplicación del método comparativo para identificar patrones, constatando diferencias y similitudes en todas las etapas de la investigación.

#### 1.4.1 Herramientas

Se partirá de un hecho constatado, la llegada masiva de inmigrantes por vía marítima a la costa Sur europea tras el fenómeno denominada como “Primavera

---

método para llegar a un nuevo paradigma que comprenda los fenómenos que el antiguo paradigma no ha logrado comprender.

<sup>7</sup> Starks H., Trinidad SB., “Choose your method: A comparison of phenomenology, discourse analysis, and grounded theory”. *Qualitative Health Research*. 2007; 17 1372-80.

<sup>8</sup> Esta escuela filosófica, cuyo nombre viene dios griego Hermes, tomo relevancia en el campo de la Teología ya que proveía de un conjunto de normas para interpretar las Escrituras Sagradas. Dilthey ya estableció que si los acontecimientos naturales debían ser explicados, los acontecimientos humanos deberían de ser comprendidos y por tanto todo tiene que ser comprendido dentro de su contexto histórico. Con Heidegger, el movimiento filosófico toma verdadera carta de naturaleza y asume una reciprocidad objeto/contexto, es decir, todo lo que se interpreta, ya tiene comprendido en ello, lo que va a interpretar. Es el llamado círculo hermenéutico. Postula el autor que todo lo que se interpreta está fuertemente influenciado por su contexto.

<sup>9</sup> Esta Teoría propone construir teorías de abajo arriba, es decir, desde los datos y no de supuestos a priori u otras investigaciones existentes. Lo que hace interesante a la teoría fundamentada son las significaciones inductivas que emergen desde los datos, no los datos mismos, por lo que es apta para el conocimiento científico de un determinado fenómeno social.

Árabe” apoyado en las fuentes primarias analizadas. Dentro de una aproximación holística se analizarán varias fuentes documentales primarias tales como planes de operaciones, estadísticas e informes originales de la agencia Frontex y que fueron emitidos tanto en el período anterior, como durante y tras las “Primavera Árabe”. Esto se configurará como punto de partida para caracterizar el fenómeno desde el punto de vista fáctico. Posteriormente se trabajará en una investigación empírica de carácter cualitativo, guiada por los principios de la fenomenología hermenéutica y la teoría fundamentada, anteriormente expuestas. Como herramienta de recolección de datos cualitativos se ha optado por las entrevistas semiestructuradas a informantes clave los cuales fueron los únicos que trabajaron directamente con el fenómeno desempeñando responsabilidades directas y clave tanto a nivel directivo, como ejecutivo y operativo; implementando directamente los planes que la agencia Frontex.

El método de análisis de datos que se utilizará será el método Colaizzi<sup>10</sup>, extensamente usado en investigaciones de tipo cualitativo como método de análisis de datos de fenomenología descriptiva (Husserl) e interpretativa (Heidegger).

La herramienta de apoyo que se utilizará para ordenar, categorizar y trabajar con el volumen de información que se usará para la investigación será el NVIVO 10. Las razones por las que utilizar y elegir programas informáticos para analizar datos cualitativos, según Uwe Flick<sup>11</sup>, son la velocidad en el manejo, gestión, búsqueda y exposición de los datos y los elementos relacionados. Siguiendo a Weitzman, Matthew y Miles resulta bastante más fácil demostrar la calidad en relación a la coherencia en los procesos analíticos aumentando también la validez y sobre todo, según Flick, son la velocidad en el manejo, gestión, búsqueda y exposición de los datos y los elementos relacionados. Siguiendo a Weitzman, Matthew y Miles<sup>12</sup> resulta bastante más fácil demostrar la calidad en

---

<sup>10</sup> Colaizzi, P: “Psychological research as the phenomenologist views it” 1978, Ronald S. Valle & Mark King (eds.).

<sup>11</sup>, U. “Introducción a la investigación cualitativa”. Madrid 2004, Ed: Morata.

<sup>12</sup> Weitzman, E. A., Matthew B., Miles, M. B. (1995). Computer programs for qualitative data analysis: a software source. Londres, Sage 1995.

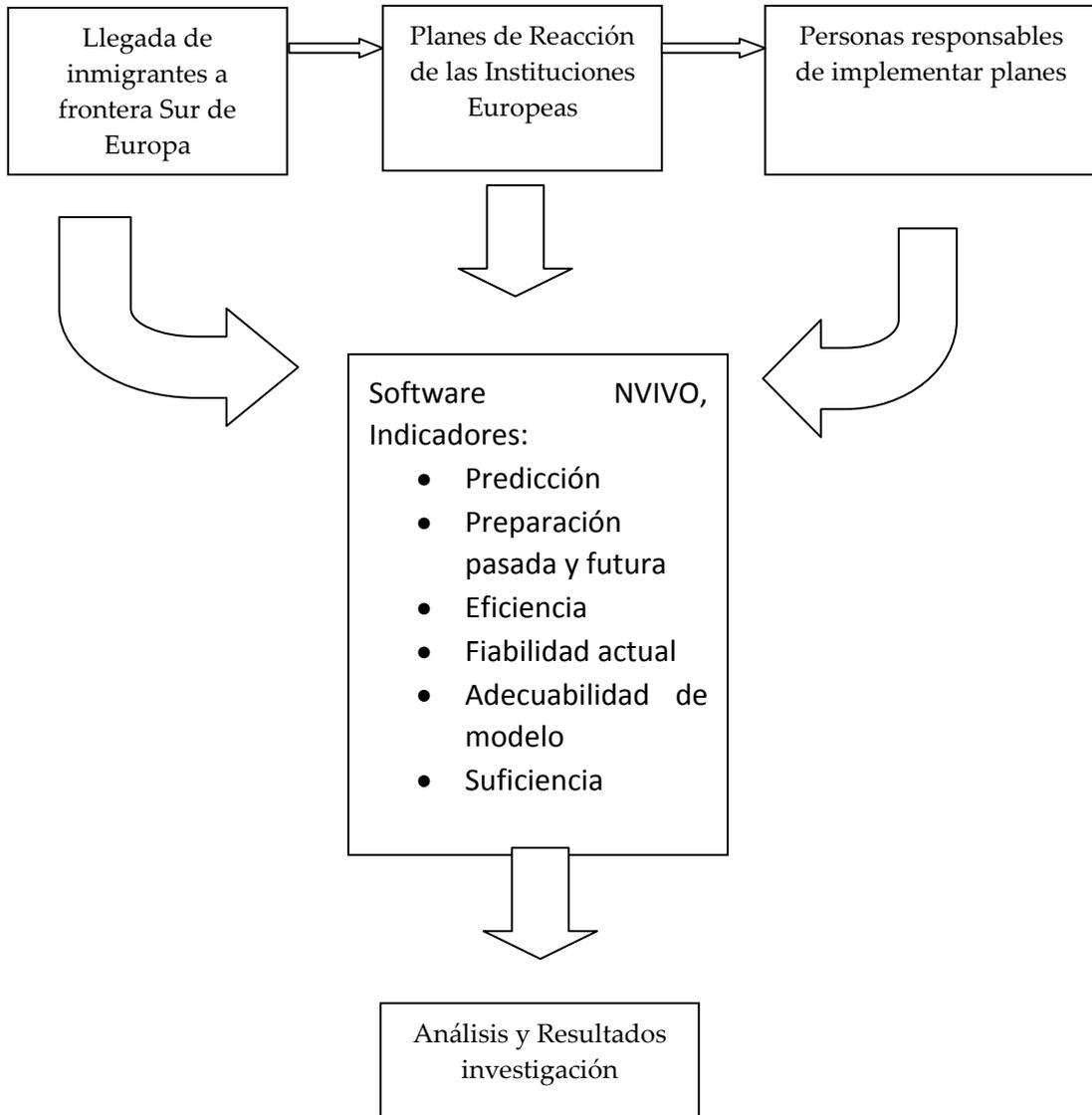
relación a la coherencia en los procesos analíticos aumentando también la validez y sobre todo, según Flick<sup>13</sup> la transparencia en el proceso.

Así pues la investigación se iniciará encuadrando el fenómeno con hechos, seguidamente se llevaran a cabo las entrevistas, se aplicará la reducción fenomenológica junto con el análisis hermenéutico para describir la experiencia de los entrevistados. A continuación se comparará con lo obtenido previamente del estudio de las fuentes primarias mencionadas para finalizar con el análisis y comparación de los datos cualitativos debidamente operacionalizados, ordenados, validados y analizados a fin de tratar de responder a las preguntas de la investigación.

---

<sup>13</sup> Opus Citis num.10

Tabla 1. Proceso de investigación



Fuente. Elaboración propia.

#### 1.4.2 **Perspectiva del investigador cualitativo en la investigación fenomenológica**

El investigador cualitativo siempre debe definir su posicionamiento respecto a su investigación. Para su aproximación a las experiencias vividas por otras personas, es muy recomendable que se mantenga alejado de su conocimiento preestablecido o adquirido. Debe pues proceder a lo que se conoce en terminología cualitativa como “bracketing”, es decir, despojarse de todo conocimiento a priori y experiencias. Dicho de otro modo, en el contexto fenomenológico, proceder a la reducción eidética y a la fenomenológica. Esta operación es bastante difícil, teniendo en cuenta que ya lo señaló Crotty (1996) cuando afirmó que no es humanamente posible para un investigador cualitativo, el ser totalmente objetivo<sup>14</sup>. Una buena técnica para lograr el “bracketing” es la propuesta por Zenobia Chan, Yuen-Li Fung y Wai-tong Chien<sup>15</sup>. La misma consiste en cuatro pasos bien definidos que son:

1. Diagnóstico mental y preparación antes de decidir el paradigma de investigación.
2. Decidir la revisión de la literatura en el marco de una política de puerta abierta.
3. Planificar la recolección de datos utilizando entrevistas semiestructuradas
4. Utilización del método de análisis Colaizzi.

En el caso de esta investigación, el investigador, posee conocimientos profundos previos de la materia a investigar debido a su condición de miembro de la agencia Frontex y a su participación directa, con responsabilidad en la esfera ejecutiva de los planes operativos de la agencia Frontex en el fenómeno a estudio. Se revisará la bibliografía tras el proceso de recolección de datos a través de las entrevistas semiestructuradas. Para la adecuada depuración del “bracketing” el investigador será cíclicamente evaluado por los supervisores de la investigación.

---

<sup>14</sup> Chan, Z. C., Fung, Y. L., & Chien, W. T. (2013). Bracketing in phenomenology: Only undertaken in the data collection and analysis process. *The Qualitative Report*, 18(30), 1-9. Fuente: [www.nova.edu/ssss/QR/QR18chan59.pdf](http://www.nova.edu/ssss/QR/QR18chan59.pdf).

<sup>15</sup> Chan, Z. C., Fung, Y. L., & Chien, W. T. (2013). Bracketing in phenomenology: Only undertaken in the data collection and analysis process. *The Qualitative Report*, 18(30), 1-9. Fuente: [www.nova.edu/ssss/QR/QR18chan59.pdf](http://www.nova.edu/ssss/QR/QR18chan59.pdf).

Respecto a las preguntas de investigación, la posición del investigador, que quedará en suspenso durante toda la investigación, es que no se pudo prever por parte de la unidad de análisis de riesgos de agencia Frontex ni el fenómeno de la “Primavera Árabe” ni sus consecuencias por diversas causas. Entre ellas que la agencia Frontex no contaba con nadie sobre el terreno -en los países en que se desarrolló el fenómeno- que le informase de lo que allí se estaba desarrollando para poder hacer proyecciones fiables. Sin embargo, la agencia Frontex hacía sus predicciones basados en fuentes secundarias, como informes y estadísticas de agencias de inteligencia y de organizaciones internacionales. Por lo tanto no fue capaz de prever el fenómeno y menos aún sus consecuencias. Al no estar alertada por sus análisis de riesgos, la agencia Frontex, obviamente no estaba preparada para hacer frente a las consecuencias de la “Primavera Árabe”, que fue la llegada masiva de inmigrantes por vía marítima a la costa Sur europea. En cuanto a los mecanismos que puso en marcha la agencia Frontex para controlar el fenómeno es un hecho que se establecieron unos planes operativos. Aquellos consistieron en el patrullaje preventivo en las franjas marítimas que, según el informe de análisis de riesgos -basados ya en las entrevistas a los inmigrantes llegados a costa- indicaban. Más tarde la dinámica diaria la convertiría en una macro operación de salvamento debido a los numerosísimos casos SAR<sup>16</sup> que fueron declarados<sup>17</sup>.

Sobre si se pudo ser más eficiente en la implementación de los planes operativos de la agencia Frontex, es opinión del investigador que seguramente sí.

---

<sup>16</sup> Un evento SAR es declarado cuando la vida humana está en peligro en el mar. El convenio SAR, adoptado en Hamburgo en 1979, tenía por objeto elaborar un plan internacional de búsqueda y salvamento y que ese plan sea coordinado por las autoridades nacionales declaradas por los Estados parte y éstas tienen la obligación de coordinarse con sus Estados vecinos para hacer que los planes sean efectivos. El mundo quedó dividido en 13 zonas marítimas de salvamento. Lo importante de este Convenio Internacional es resaltar que ante el peligro inminente de la vida humana en el mar, todos los buques que se encuentren en la zona o escuchen la llamada de socorro, vienen obligados a dirigirse a la zona para auxiliar a las personas en peligro independientemente de las labores que se encontraren realizando.

Fuente:[http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).

<sup>17</sup> Solo en la operación conjunta Hermes, se declararon más de 200 eventos SAR que supusieron el salvamento de más de 20.000 personas. Fuente: Informe de Evaluación de la Operación Hermes 2011, agencia Frontex.

El fenómeno cogió totalmente desprevenida tanto a la agencia Frontex como a las Autoridades italianas. Las mismas ya de por sí tardaron bastante en solicitar ayuda formal a la agencia FRONTEX y aunque no se tardó mucho en reaccionar sí que se perdió un precioso tiempo que hubiera ayudado sin duda a la pronta implantación del plan operativo y por tanto a su eficiencia sobre todo en lo que a salvamento de vidas humanas se refiere<sup>18</sup>. También cree el investigador que en términos de despliegue de medios se pudo ser más eficiente pero tras la evaluación de la operación conjunta o plan de actuación se llegó a la conclusión de que con los medios disponibles en ese momento lo único que se podía hacer era actuar en la dinámica diaria. Los hechos se sucedieron tan rápidamente y en tan poco tiempo que no había margen material de evaluar en tiempo real si los despliegues fueron los más correctos, cosa que ya desde la tranquilidad para la reflexión que provee una oficina, sí que se pudo hacer, haciéndolo constar así en la evaluación del plan<sup>19</sup>. No cabe duda que la agencia Frontex acumuló, a raíz de lo trabajado sobre el fenómeno, una experiencia muy válida en términos de acumulación de conocimiento de cara al futuro lo que le ha valido para afrontar con mejores garantías de éxito la repetición de un fenómeno que en estos mismos momento se está desarrollando<sup>20</sup>. Es parecer del investigador que la consecuencia más inmediata que se extrajo de la participación de la agencia Frontex, es que cuando se debe actuar ante un fenómeno de este tipo, donde vidas humanas están en riesgo, no hay nunca tiempo que perder. Hay que tener siempre contemplados una serie de posibles escenarios con sus respuestas adecuadas manifestándose así mucho más fácil activar cualquier procedimiento de actuación. El modelo actual de protección de la frontera recae en los Estados miembros de la Unión Europea y la responsabilidad es solo suya, la agencia Frontex puede y debe ayudar a

---

<sup>18</sup> La solicitud oficial de las autoridades italianas pidiendo la intervención de la agencia Frontex no llegó hasta la tercera semana del mes de febrero de 2011. Fuente: Informe de evaluación de la operación conjunta Hermes 2011, agencia Frontex.

<sup>19</sup> Fuente: Informe de evaluación de la operación conjunta Hermes 2011, agencia Frontex.

<sup>20</sup> En el momento de redactar este bracketing –Septiembre 2015- habían llegado a la costa europea de Italia y Grecia más de 300.000 personas que proceden mayoritariamente de Siria, Afganistán y zona del Sahel. La forma de tratar de controlar el fenómeno se ha basado mayoritariamente en la experiencia acumulada y derivada de cómo se actuó en el período de la “Primavera Árabe” en el año 2011. Fuente: Informe del Consejo de Administración de Frontex para septiembre de 2015.

desarrollar un modelo de protección mejor mediante el establecimiento de planes armonizados de contingencia. También compartiendo las mejores prácticas de cada Estado miembro de la Unión Europea y sobre todo profundizando en el concepto de control integral de frontera. Todo ello enfocado a hacer una aproximación holística al control de la frontera exterior y sobre todo aplicando las nuevas tecnologías al control de la frontera. El enfoque holístico se considera pues el más adecuado.

#### 1.4.3 Selección de la muestra

La muestra, tiene su pilar en aquellos actores -se denominarán unidades de observación- que vivieron la situación de primerísima mano debido a sus responsabilidades laborales en cuanto a la implementación de los planes para controlar la inmigración irregular por vía marítima a raíz de la denominada "Primavera Árabe", dentro de la agencia Frontex. El muestreo para las entrevistas es claramente "por conveniencia"<sup>21</sup> y está sustentado en el razonamiento anterior.

La investigación trata de comprender un asunto muy específico, la implementación de planes de la Unión Europea para contrastar la llegada de inmigración por vía marítima a las costas de la Unión Europea a raíz de la "Primavera Árabe". Las personas que llevaron a cabo esa tarea son accesibles al investigador debido a su pertenecía a la agencia Frontex, cuyo personal fue el encargado de la mencionada implementación. Este hecho muestra que la información será de primerísima mano, avalada por las personas que trabajaron en ello y que tuvieron responsabilidades directas en el objeto de estudio. La experiencia, la disponibilidad, la cercanía y accesibilidad física y social a los seleccionados para las entrevistas ha sido un factor determinante. El trabajo del investigador ha facilitado también el acceso a ellas, residentes en diversos países de la Unión Europea, porque por motivos precisamente ligados a la implementación de esos planes ha tenido que viajar a países tales como Grecia, Italia, España, Polonia, Islandia, Rumanía y Holanda.

---

<sup>21</sup> El muestreo por conveniencia es un método de muestro no probabilístico, consistiendo en seleccionar individuos que convienen al objeto de estudio.

Quién mejor que las personas o unidades de observación que vivieron la situación, y no solo eso, sino que además se vieron profesionalmente envueltas en la responsabilidad de la implementación de esos planes a distintos niveles, para conocer lo que la investigación busca. Estas unidades de observación poseen información muy relevante y fundamental para la investigación, a la vez que son muy accesibles al investigador, estando también dispuestos a comunicar sus experiencias y participar en la investigación. El lugar donde se entablará contacto con las unidades de observación será el propio lugar de trabajo independientemente del país de residencia pero todos ellos conectados con la agencia Frontex.

Para el diseño del tamaño muestral se utilizará el principio de saturación de datos<sup>22</sup>, teniendo en cuenta que lo que busca la investigación son datos de calidad. La investigación cumplirá también con el criterio de heterogeneidad porque las entrevistas se realizarán en todos los niveles estructurales posibles, es decir, a cuadros directivos, ejecutivos y operativos dentro de la muestra.

Las unidades de observación se elegirán conforme a los principio de representatividad, pertinencia y disposición. Representatividad porque las unidades de investigación han sido seleccionadas atendiendo a su especial relación con el objeto de estudio, tanto a nivel personal como laboral. Se trata de personas que trabajan en la agencia Frontex, y se encargaron, según sus niveles laborales, de la implementación de los planes para confrontar el fenómeno en estudio, con lo que son especialmente representativos, informantes denominados clave y especiales.

Pertinentes porque poseen conocimientos profundos sobre la materia en estudio ya que aparte de haber participado directamente en la implementación de los planes que la agencia Frontex lanzó para controlar el fenómeno, todos ellos poseen formación universitaria específica en el campo de la gestión de fronteras, formación que viene acompañada por años de praxis en ese campo profesional.

---

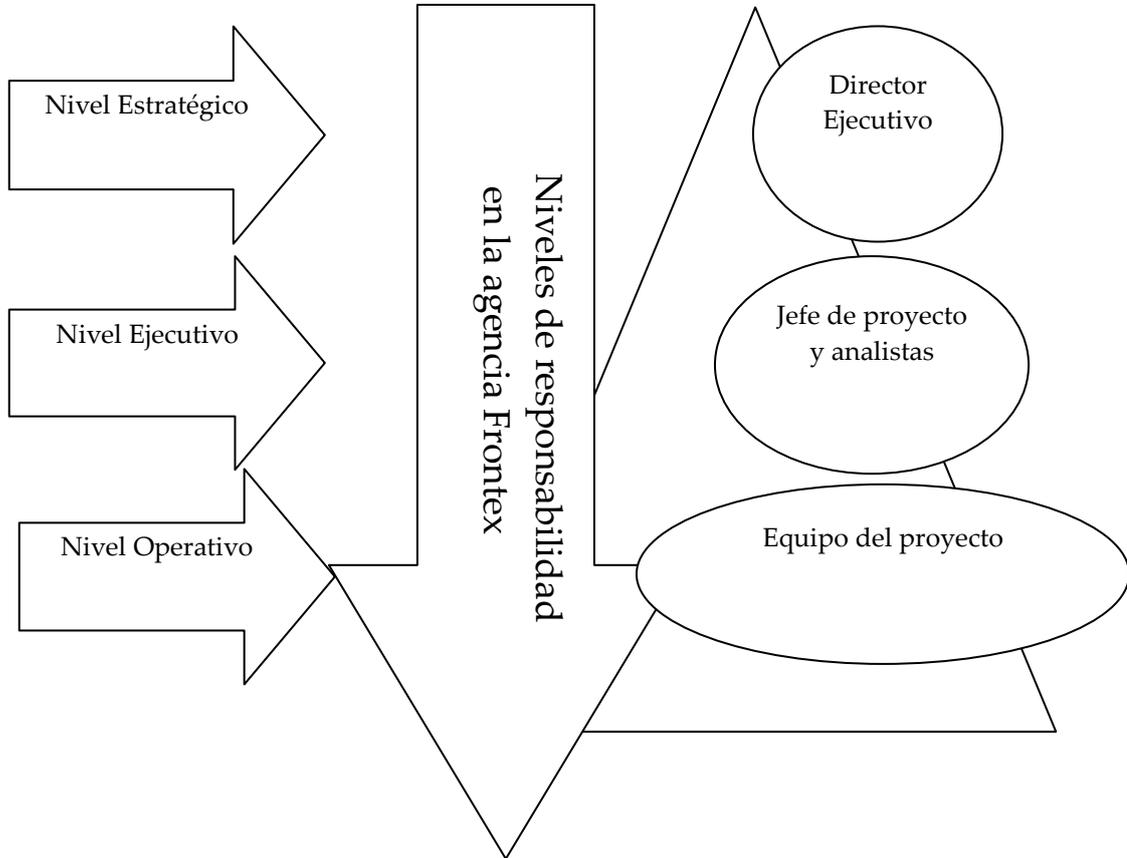
<sup>22</sup> Según Taylor y Bogdan, en su "Introducción a los métodos cualitativos de investigación", editorial Paidós, Barcelona 1988, "lo más recomendable es proceder lentamente con los informantes". El criterio de saturación nos dirá cuando ya no es posible extraer más datos. Se examinarán las entrevistas metódicamente hasta concluir que se repiten determinadas informaciones que ya no enriquecen lo acumulado hasta ese momento.

Este criterio se ve reforzado por el hecho de que las unidades de observación aportarán su visión del fenómeno desde el ámbito de las responsabilidades que desempeñaron en la práctica de implementación de los planes operativos para hacer frente al fenómeno. Las responsabilidades van desde el rol Director adjunto de la agencia Frontex, que proporcionará la visión más estratégica, pasando por el Jefe del plan, con la visión ejecutiva así como por los analistas, que proporcionarán riqueza tanto estratégica como operativa, y por el resto de los miembros del equipo del proyecto.

En cuanto a la disponibilidad, todas ellas están disponibles para el investigador al tratarse de personas cercanas y pertenecientes a diversos departamentos de la agencia Frontex, independientemente del lugar de residencia. Es digno resaltar el crisol de nacionalidades con que contará este estudio, lo cual posiblemente afectará en modo positivo a su riqueza porque estará imbuido de las diversas formas de entender el mundo de cada cultura a la que pertenezca el entrevistado. Estas nacionalidades serán todas europeas, perteneciendo a diversos países tales como España, Italia, Rumanía, Alemania, Bélgica, Portugal y Polonia.

Como referencia fundamental, en la selección de la muestra se usará la siguiente pirámide:

Tabla 2. Proceso selección de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

#### 1.4.4 Triangulación

La triangulación es necesaria en toda investigación, pues de esta manera se puede ampliar la perspectiva de estudio. En el caso de esta investigación se usará la triangulación de métodos. De este modo al inicio se partirá de informes y estadísticas que muestran la situación del fenómeno de llegadas de inmigrantes irregulares por vía marítima antes, durante y después de la aplicación de los planes por parte de la agencia Frontex. Estos parámetros se configuraran como indicadores de referencia en los cuales será posible observar la evolución del fenómeno con perspectiva desde una óptica cuantitativa. Las entrevistas semiestructuradas efectuadas a las unidades de observación altamente calificadas aportarán nuevos elementos desde la perspectiva cualitativa. En base

a esto se producirán dinámicas que permitirán un estudio en profundidad y que permita comparar ambas posiciones.

#### 1.4.5 Método de recolección de datos

En cuanto a la primera recolección de datos, encaminada a formar una idea general del estado del fenómeno a investigar se ha optó por la recolección de informes de situación, de análisis de riesgos, estadísticas, planes operativos así como informes de evaluación que la propia agencia Frontex ha ido generando a lo largo del período de tiempo anterior y posterior al fenómeno que se cree que originó la llegada masiva de inmigrantes irregulares por vía marítima al sur de la costa europea.

En segundo lugar, al estar ésta investigación sustentada teóricamente por una aproximación fenomenológica<sup>23</sup> y hermenéutica el investigador eligió la opción, dentro de las técnicas disponibles para este tipo de investigación cualitativa, por la entrevista. En efecto, la entrevista es una conversación con una finalidad fijada a partir de unos objetivos de investigación siendo la relación entre el entrevistador y el entrevistado asimétrica, porque el entrevistador es el que la dirige y el entrevistado habla de sus experiencias. Según Ortí, la entrevista es un diálogo face to face, directo y espontáneo de una cierta concentración e intensidad entre entrevistado y un entrevistador que orienta su discurso lógico y afectivo de la entrevista de forma más o menos directiva, según la finalidad<sup>24</sup>. Dentro de los tipos de entrevistas, se utilizó el tipo de entrevista semiestructurada como herramienta de recogida de datos. En efecto, la entrevista semiestructurada se configura como un instrumento de recogida de datos casi imprescindible para llevar a cabo una investigación cualitativa desde la perspectiva de quien ha

---

<sup>23</sup> “La investigación fenomenológica es la descripción de los significados vividos, existenciales. La fenomenología procura explicar los significados en los que estamos inmersos en nuestra vida cotidiana, y no las relaciones estadísticas a partir de una serie de variables, el predominio de tales o cuales opiniones sociales, o la frecuencia de algunos comportamientos” en Rodríguez Gomez, G., Gil Flores, J., García Jimenez, E.: “Metodología de la investigación cualitativa”. Ediciones Aljibe. Granada (España). 1996.” Pág., 40.

<sup>24</sup> Ortí, A.: “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: La entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo”, en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira: El análisis de la realidad social; Madrid: Alianza, 1988.

experimentado un determinado hecho o evento. Mayormente cuando los entrevistados reúnen las características de ser clave y especiales porque así se podrá valer el investigador de una guía de preguntas para enfocar la entrevista en un tipo de conversación en la que tanto el entrevistado como el entrevistador poseen libertad para formular preguntas y respuestas. Las entrevistas se desarrollaron por un espacio de entre 30 y 45 minutos sobre un tipo de guión preparado previamente y que hacía alusión a las preguntas de investigación. La estimación de participación en las entrevistas se estimó en torno a ocho o diez personas y se respetó la confidencialidad. A los entrevistados se les explicaron los objetivos de la investigación y las razones por las cuales fueron elegidos como informantes. Se procuró establecer un ambiente que invitaba al entrevistado a comunicar sus experiencias personales. Una vez finalizada la entrevista se agradeció la colaboración dando al entrevistado los detalles sobre la misma. Durante la entrevista se permitió al entrevistado hablar con libertad sobre las cuestiones que considerase oportunas en relación con el objetivo de la entrevista, tratando de evitar emitir juicios. Se transmitió frecuentemente al entrevistado que su discurso estaba siendo seguido por la entrevista mediante una escucha asertiva.

Se elaboró una guía de entrevista constituida por un conjunto de núcleos temáticos acompañados de una serie de cuestiones. Estas fueron elaboradas teniendo en cuenta los antecedentes del entrevistado sobre todo para abordarlo con un lenguaje que le fuera familiar. De igual modo, se procuró que la entrevista no tuviera un número excesivo de cuestiones para evitar el cansancio del entrevistado. La estructura seguida fue presentar las cuestiones más genéricas al inicio y las más específicas o elaboradas al final. El objetivo era ir encuadrando al entrevistado dentro de los parámetros tasados por el entrevistador teniendo en cuenta que el foco de atención se debía centrar en el entrevistado/a y sus respuestas.

Se procuró registrar cada entrevista con una grabadora para proceder posteriormente a su transcripción lo antes posible y procesamiento mediante la herramienta del software.

En el anexo se recoge el modelo de guía de entrevista.

#### 1.4.6 Aspectos éticos

El estudio se llevó a cabo de acuerdo con la normativa sobre la confidencialidad de los datos Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter personal, LOPD. A todos los participantes entrevistados se les explicó ampliamente el objetivo del estudio y se les solicitó que rellenaran y firmaran el consentimiento informando de participación.

#### 1.4.7 Análisis de los datos

Para analizar los datos se utilizará el método Colaizzi. El método Colaizzi debe seguir unas pautas que han sido sintetizadas por Speziale y Carpenter<sup>25</sup> del siguiente modo:

1. Cada entrevista debe ser transcrita, leída y releída para extraer el sentido general dentro su contexto. En este paso se deben leer las entrevistas varias veces para poder imbuirse de su sentido. Aquí, las ideas que evoquen al investigador un conocimiento previo son desechadas con la técnica denominada como bracketing. Las entrevistas se denominarán casos de tal modo que a éstos se les pueda más tarde asignar atributos, tales como sexo, edad, posición en la organización según sea directiva, táctica u operativa. De cada transcripción, se categorizarán frases que están directamente relacionadas con el fenómeno a estudio. Las frases serán tratadas y ordenadas mediante el software para posteriormente trabajar con ellas estableciendo relaciones que nos permitan llegar a conclusiones. Estas frases serán resumidas en una sola palabra o concepto, constituyendo un nodo por palabra relevante o concepto al que se le asignará un determinado significado. Estos nodos son las variables a estudio que se han establecido a partir de los objetivos de la investigación. Las variables a estudiar son conceptos tales como:
  - Predicción SI/NO. En este punto estableceremos si los entrevistados piensan que el fenómeno de la inmigración irregular a raíz de la "Primavera Árabe" se pudo prever o no.

---

<sup>25</sup> Speziale, H. J. y Carpenter, D. R. (2007). "The conduct of qualitative research: Common essential elements". *Qualitative research in nursing*, pags.19-33.

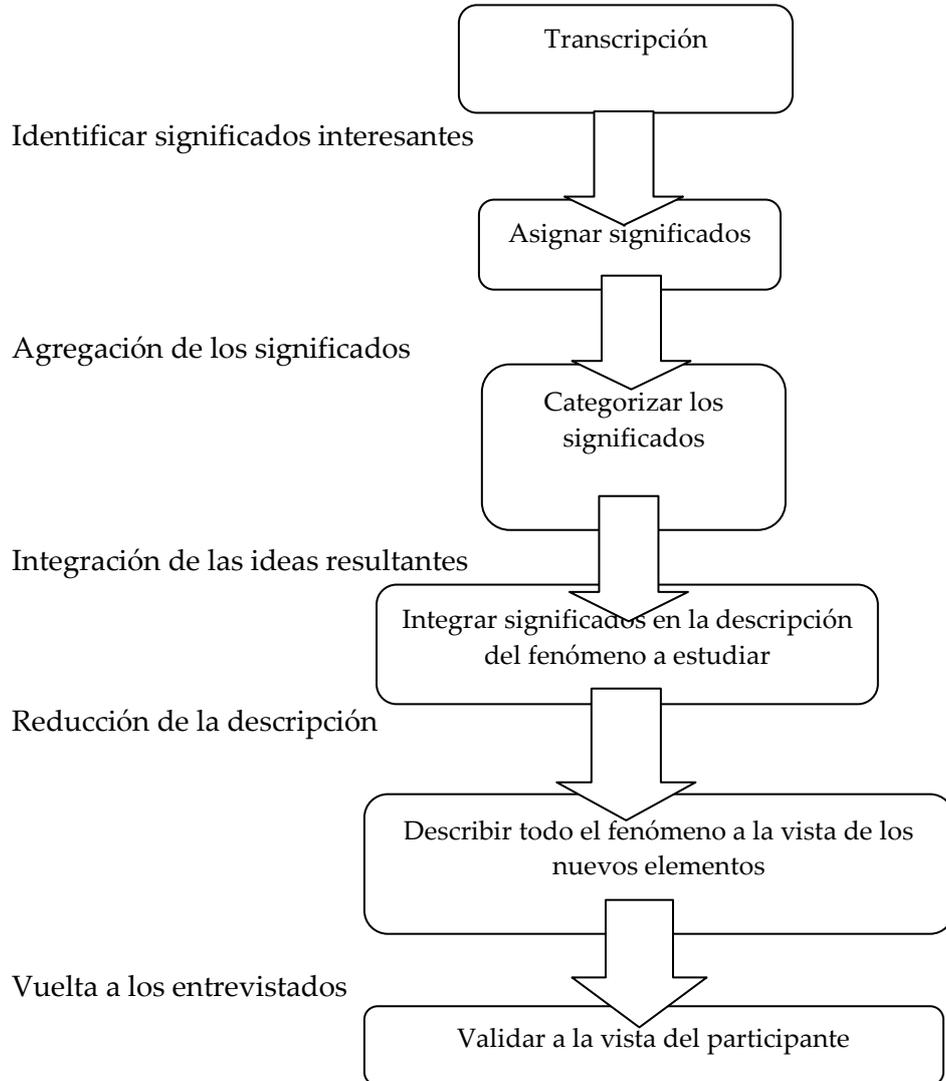
- Preparación pasada SI/NO. En este concepto estableceremos si los entrevistados creen si la Unión Europea estaba preparada o no para hacer frente al fenómeno.
  - Suficiente Si/NO. Este indicador nos mostrará si los entrevistados piensan que los medios empleados para confrontar el fenómeno fueron suficientes o no.
  - Eficacia SI/NO. Estudiaremos si los entrevistados tienen la percepción de que la respuesta fue eficaz o no.
  - Preparación futura SI/NO. Estudiaremos lo que los entrevistados creen respecto a si estamos preparados o no de cara a confrontar un fenómeno similar en el futuro
  - Fiabilidad SI/NO. Veremos si en opinión de los entrevistados el modelo actual de protección de frontera de la Unión Europea es fiable o no.  
Adecuabilidad SI/NO. Estableceremos si los entrevistados piensan que el modelo actual de protección de frontera es adecuado o no.
  - Trabajo en origen SI/NO. Ha habido que establecer este indicador por su continua repetición en todas las entrevistas que se han llevado a cabo. Es la creencia de los entrevistados de que una parte importante de la solución al problema, es el trabajo en los países de origen. Por tanto se ha considerado la introducción del concepto para contribuir a la riqueza del estudio.
2. Lo significados se categorizarán en temas o racimos de temas. Así podremos entender mejor y dentro de su adecuado contexto las creencias y posiciones de los entrevistados porque dentro de cada concepto, cada entrevistado ofrece soluciones variadas y todas ellas deben ser tenidas en cuenta.
  3. Los resultados se integrarán en la descripción del fenómeno. Cada entrevistado, obviamente, tiene una percepción diferente del fenómeno basado en su experiencia personal, de cómo lo vivió y cuál fue su rol en el mismo. Esta información no se puede perder y se debe plasmar pues aporta puntos de vista a la caracterización del fenómeno que son fruto de experiencias de vida.

4. Con los nuevos elementos debidamente tratados, es decir relacionados, se describe todo el fenómeno y se extraen conclusiones para validarlas posteriormente.
5. Finalmente se validan los resultados a la vista de los participantes para comparar las descripciones del investigador con sus experiencias.

Se pretende, en definitiva, ordenar la información de tal modo que en base a su análisis, se puedan extraer conclusiones válidas.

Mediante este esquema de diagramas se representan las relaciones entre los pasos a efectuar para aplicar correctamente la estrategia de análisis Colaizzi.

Tabla 3. Pasos a efectuar para aplicar correctamente la estrategia de análisis Colaizzi



Fuente: Elaboración propia.

## 2 POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ENFOCADAS A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE SU FRONTERA EXTERIOR

Desde el Tratado de Roma de 1957 se ha intentado crear un espacio común de libertad, seguridad y justicia en Europa. Este proceso se ha realizado de una manera metódica, ordenada y por fases. Para alcanzar este objetivo, se han ido desarrollando políticas comunes para todos los estados miembros. Entre estas políticas se encuentran la creación del estatuto de ciudadanía de la Unión Europea, la movilidad dentro de la Unión Europea<sup>26</sup>, el asilo, la inmigración, la política de visados y la gestión de las fronteras exteriores. La Unión Europea es un lugar donde sus ciudadanos pueden gozar de una libertad para viajar dentro de ella jamás conocida anteriormente y tienen también la posibilidad de vivir en el país que deseen, cumpliendo una serie de requisitos mínimos. Pero para poder ejercer esta libertad, debe existir un ambiente de seguridad mínimo en el interior de esa entidad.

Tal y como señala Sánchez Legido, era necesario que la consecución de ese espacio común resultara “adecuadamente acompañado por medidas compensatorias del déficit de seguridad que de ello deriva, sin que las mismas acaben afectando a los estándares de derechos y garantías proclamados como valores esenciales de la filosofía política sobre la que se sienta la UE”<sup>27</sup>.

Los ciudadanos de la Unión Europea deben estar seguros ante la delincuencia y el terrorismo internacional y, al mismo tiempo, deben tener la posibilidad de acceder a la justicia y que les sean respetados sus derechos

---

<sup>26</sup> Según Del Valle Gálvez «el Mercado interior es el que produce un territorio interior», que «a su vez, conlleva una innegable dimensión de espacio común, espacio público o espacio constitucional en construcción, en el que uno de los derechos de la persona más esenciales es el de la movilidad». DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), “El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional”, Ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435, p. 418.

<sup>27</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, A., «La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales», Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 14, 2007, p. 3.

fundamentales en todo el territorio de unión. Por lo tanto, es necesaria una aproximación al fenómeno de la inmigración desde terceros países hacia la Unión Europea de manera justa, controlada y sostenible para conservar ese espacio de libertad, seguridad y justicia con garantías.

Con el transcurrir de los años y debido a las cotas de bienestar logradas en el seno de la Unión Europea, cada vez más gente intenta entrar en la Unión Europea bien escapando de guerras, persecuciones y catástrofes naturales o simplemente para tratar de buscar un futuro mejor, y es por ello que los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea han tratado de buscar soluciones diversas para controlar el fenómeno de la inmigración y el consecuente de asilo.

La Unión Europea, por fin, decidió dotarse de una herramienta para combatir la inmigración irregular y controlar con efectividad la frontera exterior y en el año 2004 creó la agencia Frontex<sup>28</sup>, que se encargaría de gestionar la cooperación operativa entre los estados miembros de la Unión Europea en lo que respecta a la protección y control integral de la frontera exterior. De este modo, la agencia creada debería posibilitar y asegurar la seguridad interior mediante el establecimiento de controles eficaces en toda la frontera exterior, es decir, la acción de la agencia, redundaría en un fortalecimiento y protección del espacio de libertad, seguridad y justicia que debe imperar en todo el territorio de la Unión Europea.

En el año 2008 los mandatarios de la Unión Europea adoptaron el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo<sup>29</sup>. El objetivo del mismo era organizar el

---

<sup>28</sup> Reglamento (UE) no1168/2011 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.

<sup>29</sup> Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008. Durante muchos años, los Estados miembros han estado trabajando para armonizar sus políticas de inmigración y asilo. Se ha avanzado considerablemente en varias cuestiones, en concreto en el marco de los Programas de Tampere, La Haya y sobre todo en el de Estocolmo. En líneas generales, el Pacto tiene por objeto:

- a) organizar la inmigración legal de forma que tenga en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por los Estados miembros y fomentar la integración de los inmigrantes;

fenómeno de la inmigración de tal modo que se tuvieran en cuenta las prioridades y necesidades de cada estado miembro de la Unión Europea y se fomentase la integración de los emigrados. El control de la frontera exterior de la Unión Europea sería más eficaz, del mismo modo se iniciaron los primeros pasos para también fomentar los acuerdos bilaterales con los países de origen y de tránsito para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y tratar mitigar el deseo o la necesidad de emigrar. Como señala el Pacto en su exposición de motivos, la inmigración existirá mientras se perpetúen las diferencias y desigualdades sociales, por lo tanto una inmigración cero es irreal. Debemos pues tratar de controlar de la mejor manera posible el fenómeno de la inmigración de tal modo que no produzca fricciones innecesarias en el seno de la Unión Europea. Dentro de ese control no solo se contempla el control de la frontera para tratar de prevenir la inmigración irregular, sino que hay que prestar atención a la capacidad de absorción de las sociedades europeas con respecto al fenómeno migratorio en términos de mercado laboral, servicios sanitarios, servicios sociales, educación alojamiento y seguridad.

En efecto, dentro de la Unión Europea, las decisiones de unos países miembros influyen notablemente en otros países miembros, de ahí que resulte imprescindible que cada país miembro tenga en cuenta no solo sus intereses sino también los intereses del resto de sus miembros. Dentro de la Unión Europea se deberá practicar y fomentar una estrecha colaboración entre las autoridades de policía y las autoridades judiciales y aduaneras y se deberá garantizar que la legislación aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea, a los visitantes y a los inmigrantes– así como también a presuntos criminales y presuntos terroristas – se aplique de una manera uniforme en toda la Unión. Todas estas fases se corresponden con determinadas fases de políticas públicas ya en marcha dentro del seno de la Unión Europea.

- 
- b) controlar la inmigración irregular y fomentar los retornos voluntarios a los países de origen o de tránsito de los inmigrantes;
  - c) mejorar los controles en las fronteras a fin de aumentar su eficacia;
  - d) establecer un marco europeo para el asilo;
  - e) crear una colaboración global con países de fuera de la UE para favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo.

Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:jl0038>.

El marco legal, y por tanto referencial, en el que se apoya este trabajo de investigación hay que buscarlo en la Unión Europea; puesto que es esta entidad política la encargada de implementar las políticas públicas encaminadas a controlar el fenómeno de la inmigración dentro del marco general de la política europea. Por tanto, a ella le corresponde dotar de un respaldo legal a sus acciones o políticas. En consecuencia, se hace imprescindible analizar la legislación vigente en cuanto a la gestión de la frontera exterior de la Unión Europea.

## 2.1 DERECHOS HUMANOS INSPIRADORES DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea es el respeto a los Derechos Humanos, constituyendo otros pilares fundamentales: el respeto a los principios democráticos, al Estado de Derecho y al imperio de la Ley.

La Unión Europea reconoce que sus políticas podían tener un impacto en los derechos humanos<sup>30</sup> y en su esfuerzo por acercar a los ciudadanos a la Unión Europea, la Unión proclamó en el año 2000 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta Carta detalla un elenco de derechos humanos inspirada en los derechos anteriormente recogidos en las constituciones de los Estados Miembros de la Unión Europea, el Comité Europeo de Derechos Humanos, así como en los tratados internacionales de Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Esta labor se ve reforzada por la Agencia de los Derechos Fundamentales que ayuda a los

---

<sup>30</sup> A diferencia de las competencias que desarrollaba la Comunidad Económica Europea, que eran de contenido económico, la actual Unión Europea profundiza en políticas más holísticas. En este mismo sentido, señala ALDECOA LUZÁRRAGA que «todas las reformas de los Tratados, aunque la de Niza en menor medida, han determinado un salto cualitativo en la cesión de competencias que van a ser ejercidas por la Unión. En efecto, se pasa de una Comunidad que, sustancialmente, ejercía cuatro políticas comunes de tipo sectorial o económico, cuáles eran la agrícola, la de transportes, la comercial y la de competencia, a una Unión capaz de concebir y gestionar políticas no sólo económicas sino de sociedad y, en los últimos tiempos, hacer incluso alta política». ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Tecnos, Madrid, 2002, p. 51.

responsables políticos a elaborar la normativa y concienciar a los ciudadanos sobre los derechos fundamentales

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue, hasta el Tratado de Lisboa una simple «declaración», en el sentido de que no era jurídicamente vinculante, si bien es cierto que la propia Comisión Europea, aclaró que garantizaría la compatibilidad de sus propuestas legislativas con la Carta.

Cuando el 1 de enero de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, se alteró el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que pasó a ser jurídicamente vinculante. De esta manera, las instituciones de la UE (y los Estados miembros) tienen la obligación de respetar la Carta en el proceso de aplicación del Derecho de la Unión Europea (artículo 51 de la Carta).

El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge, por vez primera a nivel europeo, el derecho de asilo. De conformidad con su artículo 18, se trata de un derecho cualificado: «se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra [...] y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [...]» El artículo 19 de la Carta prohíbe el retorno de una persona a una situación de temor justificado de persecución o de riesgo real de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes (principio de no devolución)<sup>31</sup>.

El Derecho de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos están estrechamente relacionados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se inspira en el Convenio Europeo de Derechos Humanos para determinar el ámbito de la protección de los derechos humanos en el marco del Derecho de la Unión Europea. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge toda la gama de derechos previstos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, e incluso va más allá. Así pues, el desarrollo del Derecho de la UE se ha ajustado en gran medida al Convenio Europeo de Derechos Humanos, si bien la Unión Europea aún no es signataria del Convenio. No obstante, con arreglo a la legislación en su forma actual, los individuos que deseen presentar una queja contra la Unión Europea y denunciar que no

---

<sup>31</sup> En este sentido es interesante acudir a las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de diciembre de 1996, Ahmed contra Austria, Rec. 1996 VI-2206.

garantiza los derechos humanos no pueden presentar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos una demanda contra la Unión Europea como tal. En determinadas circunstancias, podrían denunciar indirectamente a la Unión Europea emprendiendo una acción ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra uno o más Estados miembros de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa contiene una disposición que exige a la Unión Europea adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos como parte por derecho propio y el Protocolo nº 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos modifica el Convenio, de modo que esta adhesión pueda producirse. No está claro todavía qué efecto tendrá en la práctica esta adhesión, y en particular, cómo influirá en la relación entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En cualquier caso, es probable que el acceso a la justicia de quienes consideran que la Unión Europea no ha cumplido el compromiso de garantizar sus derechos humanos mejore.

Las negociaciones de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos están en marcha y podrían prolongarse varios años. Sería deseable que se pudieran incorporar estos derechos cuanto antes, si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha bloqueado recientemente esta incorporación<sup>32</sup>. En definitiva, este Dictamen 2/2013 no sería propio del TJUE de hace unos años, pero está claro que la crisis de liderazgo nacional y europeo

---

<sup>32</sup> Puesto que el pasado 18 de Diciembre de 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea paralizaba la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. La decisión de Luxemburgo, manifestada mediante el Dictamen 2/13, se fundamentó en que el Proyecto de Acuerdo de Adhesión al Convenio no era compatible con los Tratados de la Unión a pesar de que el Proyecto que había sido negociado durante más de una década entre los 47 Estados del Consejo de Europa y la propia Unión Europea. Para concluir su Dictamen afirmando el carácter incompatible del acuerdo previsto, el Tribunal de Justicia se centraba en cuatro argumentos, a saber, (1) la falta de respeto del mismo a las características propias del Derecho de la Unión, (2) el riesgo de que la adhesión llevará a los Estados Miembros a someter conflictos sobre el Derecho de la Unión a órganos jurisdiccionales diferentes al Tribunal de Luxemburgo, (3) los problemas que plantean el mecanismo de codemandado y el procedimiento de intervención previa y (4) la concesión al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de control jurisdiccional sobre actos de la Política Exterior y la Seguridad Común. Opinión del TJUE fue publicada en esta misma página el pasado mes de Enero de 2016.

también comienzan a afectarle<sup>33</sup>. Por otro lado hay una corriente que propugna que con el tiempo, cuando se llegue a la protección de los derechos fundamentales dentro de la Unión Europea, el TEDH será marginado cuando el TJUE reivindique su rol en el campo de los derechos humanos basándose en la Carta<sup>34</sup>.

El Derecho a la libre circulación dentro de la Unión Europea queda consagrado en el artículo 45 íntimamente ligado al artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

1. "Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.
3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo".

El "Acuerdo de Schengen" garantiza el derecho a viajar libremente de un país a otro dentro de la Unión Europea<sup>35</sup>. Los ciudadanos de la Unión Europea

---

<sup>33</sup> "La Unión Europea se aleja de la Europa de los Derechos" Por Salinas de Frías, A. "La Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos", 23 noviembre 2015. Disponible en: <https://aquiencia.net/2015/11/23/la-union-europea-y-el-convenio-europeo-de-derechos-humanos-por-ana-salinas-de-frias/>.

<sup>34</sup> Butler, G. "A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights", *Utrecht Journal of International and European Law* (2015), <http://doi.org/10.5334/ujel.df>, pp. 104-111.

<sup>35</sup> El espacio y la cooperación Schengen se basan en el Tratado Schengen de 1985. El espacio Schengen representa un territorio donde está garantizada la libre circulación de

---

las personas. Los Estados que firmaron el Tratado han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior. Dentro de esta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. Al mismo tiempo, se han intensificado la cooperación y la coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales para garantizar la seguridad dentro del espacio Schengen. La cooperación Schengen se integró en el Derecho de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam en 1997. No obstante, todos los países que participan en la cooperación Schengen no son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras, bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para aplicar el acervo Schengen. Durante los años ochenta se inició un debate sobre el significado del concepto de libre circulación de personas. Para algunos Estados miembros, ésta sólo debía aplicarse a los ciudadanos de la Unión Europea (UE), lo que implicaba mantener los controles en las fronteras para distinguir entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Otros Estados miembros, por el contrario, deseaban establecer una libre circulación para todos y, por tanto, suprimir estos controles fronterizos. Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en la Comunidad Europea, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron en 1985 crear entre ellos un territorio sin fronteras: el espacio «Schengen», nombre de la ciudad luxemburguesa donde se firmaron los primeros acuerdos. Tras la firma del Tratado de Ámsterdam, esta cooperación intergubernamental se incorporó al acervo de la UE el 1 de mayo de 1999. El 14 de junio de 1985 se firmó, pues, el primer acuerdo entre los cinco países fundadores. Se elaboró un Convenio, que se firmó el 19 de junio de 1990. Desde su entrada en vigor en 1995, éste ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. Por otra parte, se han adoptado algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público. Desde esa perspectiva, con objeto de conciliar libertad y seguridad, ésta libre circulación se acompañó de medidas llamadas «compensatorias». Se trataba de mejorar la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros y, en particular, para luchar contra la delincuencia organizada. Ése era el contexto en el que se creó el Sistema de Información Schengen (SIS). El SIS es una base de datos sofisticada que permite a las autoridades responsables de los Estados Schengen intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas y de bienes. El espacio Schengen se ha extendido poco a poco a casi todos los Estados miembros. Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron el 21 de diciembre de 2007, y el país asociado Suiza lo hizo el 12 de diciembre de 2008.

ya no tienen que presentar el pasaporte ni el documento de identidad cuando circulan de un país miembro de la Unión Europea a otro. Efectivamente, el Parlamento lleva mucho tiempo defendiendo el derecho a la libre circulación, ya que lo considera un principio esencial de la Unión Europea. En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho a la libre circulación en la Unión Europea, el Parlamento pide a los Estados miembros que cumplan las disposiciones del Tratado relativas a las normas de la Unión Europea sobre la libertad de circulación y que garanticen el respeto del principio de igualdad y el derecho fundamental a la libre circulación respecto de todos los Estados miembros.

En respuesta al actual debate sobre el turismo de prestaciones sociales, se opone con firmeza a los llamamientos de algunos dirigentes europeos a favor de cambios y restricciones a la libre circulación de ciudadanos con ocasión de la expiración, el 1 de enero de 2014, de la normativa transitoria sobre la libre circulación de los trabajadores de Bulgaria y Rumanía. El Parlamento también rechaza cualquier propuesta de limitar el número de migrantes de la Unión Europea por ser contrario al principio de libertad de circulación de las personas consagrado en el Tratado de la Unión Europea. Pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que garanticen el estricto cumplimiento de la legislación de la Unión de modo que todos los trabajadores de la Unión Europea reciban el mismo trato<sup>36</sup>. En ese mismo sentido, el Parlamento Europeo ha exigido a los Estados Miembros, el cumplimiento de las disposiciones del Tratado relativas a las normas de la Unión Europea sobre la libertad de circulación y que garanticen el respeto del principio de igualdad y el derecho fundamental a la libre circulación respecto de todos los Estados miembros. Al mismo tiempo, pide a la legislación europea con el propósito de asegurar que todos los trabajadores de la UE sean tratados equitativamente y no sean discriminados en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y empleo, la remuneración, el despido y las ventajas sociales y fiscales, e insta a las autoridades nacionales a que combatan las

---

Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen: los controles fronterizos entre estos países y el espacio Schengen se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para suprimirlos. Fuente <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33501>

<sup>36</sup> DARREN NEVILLE , 05/2016 Parlamento europeo a su servicio disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html).

restricciones y los obstáculos injustificados al derecho de los trabajadores a la libre circulación<sup>37</sup>.

En relación con la presión sufrida por el espacio Schengen debido a la llegada masiva de refugiados e inmigrantes durante 2015, el Parlamento reiteró, en su Resolución, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración, que el espacio Schengen es «uno de los mayores logros de la integración europea», y volvió a mostrar su preocupación ante el hecho de que, como respuesta a la presión migratoria, «algunos Estados miembros hayan considerado necesario cerrar fronteras interiores o introducir medidas temporales de control de fronteras, poniendo con ello en cuestión el debido funcionamiento del Espacio Schengen».

## 2.2 CLAVE DE BÓVEDA DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: MAASTRICHT, ÁMSTERDAM Y LISBOA

Desde los años 70 del siglo pasado se ha trabajado en Europa sobre la idea de la colaboración entre Estados en materia policial y judicial. El primer grupo de trabajo que se creó al efecto fue el Grupo de Trevi que lo integraban los ministros de Interior con el objetivo de luchar contra el terrorismo. A la sombra de este grupo, se crearon subgrupos de trabajo.

Tras la firma en 1986 del Acta Única europea, los grupos de trabajo comenzaron a ocuparse del fenómeno de la inmigración y fueron gestionados por el Consejo del Unión. A la par, los Ministros de Justicia de los Estados Miembros comenzaron a celebrar reuniones sobre la cooperación judicial, penal y civil. Junto a esto también nacía el Grupo de Asistencia Mutua, configurado por las Autoridades Aduaneras de los Estados Miembros. En este escenario se desarrolló el Consejo Europeo de Rodas en 1.998, en el cual se encargó al grupo de coordinación que propusiera medidas para asegurar la libre circulación de

---

<sup>37</sup> En Fernández Bautista, P. A., en “Libertad de circulación de los ciudadanos europeos en la UE”, Boletín CeDe de la Universidad de Santiago de Compostela, Editorial agosto 2014. ISBN 1989-1369. Pág. 11.

[http://revistas.usc.es/boletincede/documentos/Editorial\\_agosto2014\\_AntiaFernandezBautista\\_librecirculacionciudadanos.pdf](http://revistas.usc.es/boletincede/documentos/Editorial_agosto2014_AntiaFernandezBautista_librecirculacionciudadanos.pdf)

personas y la seguridad una vez que las fronteras interiores fueran abolidas, estamos ante el eterno binomio libertad-seguridad.

En el Tratado de Maastricht en su Título cuarto se habla de cooperación en ámbitos de Justicia e Interior. La estructura de pilares de Maastricht tenía su correspondencia en diversos grupos de trabajo, pero en el pilar que nos atañe, materia de este trabajo, el tercero, comenzaba con el COREPER<sup>38</sup> y el Comité del artículo K-4 bajo el que se constituían tres grupos, el primero referente a la inmigración, el segundo referente a la política de aduanas y el tercero referente a la cooperación judicial, presentando luego sus conclusiones al Consejo de Ministros.

Bajo el Tratado de Ámsterdam, se concretó que todo lo relativo a asilo, inmigración y visados, en fin, todo lo relacionado con la libre circulación, cooperación policial y judicial en materia civil, se transfiriera del tercer pilar al primero, de tal suerte que solamente permanecerían en el tercero las disposiciones que regulaban la cooperación policial y judicial en materia penal. Se presentaba tras Ámsterdam un panorama inexplorado como era la formación de un espacio

---

<sup>38</sup> COREPER. Comité de Representantes Permanentes ante la UE. El Coreper está integrado por los "Representantes Permanentes" de cada Estado miembro, los cuales son los embajadores de sus respectivos países ante la UE, y expresan la posición de sus gobiernos. Es el principal órgano preparatorio del Consejo. El Coreper se reúne todas las semanas, hay dos configuraciones diferentes, el Coreper I y el Coreper II.

- a) COREPER I se ocupa de:
  - a. Agricultura y Pesca (solo cuestiones financieras o medidas técnicas sobre legislación veterinaria, fitosanitaria o alimentaria)
  - b. Competitividad
  - c. Educación, Juventud, Cultura y Deporte
  - d. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
  - e. Medio Ambiente
  - f. Transporte, Telecomunicaciones y Energía
- b) COREPER II se ocupa de:
  - a. Asuntos Económicos y Financieros
  - b. Asuntos Exteriores
  - c. Asuntos Generales
  - d. Justicia y Asuntos de Interior

de Libertad, Seguridad y Justicia en el seno de la UE (EELSJ)<sup>39</sup>, dotándose de un marco jurídico pues hasta entonces no se hablaba de fronteras dentro del campo europeo.

Todo esto condujo a una reorganización interna de los grupos de trabajo y al nacimiento de un grupo muy importante, el grupo SCIFA<sup>40</sup>, dotándose el mismo a la vez de subgrupos de trabajo tales como el grupo de inmigración, visados, asilo, fronteras y sus foros de discusión y oficinas de apoyo. En 1999 el COREPER, siguiendo las directrices del Tratado de Ámsterdam inició su camino hacia el fortalecimiento del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, para ello dio carta de naturaleza al SCIFA que sería el encargado de trazar las líneas estratégicas para los asuntos relacionados con inmigración, fronteras y asilo pero sobre todo para que funcionara como un grupo generador de ideas de cara a enriquecer las discusiones del COREPER<sup>41</sup>. En el año 2004 se evaluó el trabajo del SCIFA y se le prorrogó el mandato durante cinco años más. Como preparación a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el COREPER revisó los programas de trabajo dentro de Justicia e Interior concluyendo que el SCIFA debía continuar su trabajo hasta al menos el año 2012 y debería desarrollar trabajos de tipo legislativo<sup>42</sup>. Tras la reunión informal e intercambio de impresiones sobre en SCIFA celebrada en Torun en septiembre de 2011, los Estados miembros concluyeron que había poderosas razones para que el SCIFA continuara trabajando porque sus aportaciones habían sido hasta la fecha muy importantes y valoradas, sin embargo consideraron necesario, en aras de una mejor

---

<sup>39</sup> EELSJ. Espacio Europeo de Libertad Seguridad y Justicia. Concepto acuñado el Programa de la Haya publicado DOCE C 53.1 marzo de 2005.

<sup>40</sup> SCIFA. Strategic Comitee on Immigration Frontiers and Asylum.

<sup>41</sup> Objetivos manifestados en la comunicación de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea al COREPER (Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo) de fecha 16 de marzo de 2004 consultado en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7440-2004-INIT/en/pdf>.

<sup>42</sup> Funciones asignadas por la Presidencia del Consejo en la Comunicación al COREPER de fecha 16 de noviembre de 2009 consultado en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16072-2009-INIT/en/pdf>.

coordinación interna y cohesión, se necesitaba dar algunas directrices nuevas de funcionamiento, a saber<sup>43</sup>:

1. El grupo debe seguir trabajando más allá del 2011.
2. El grupo debe continuar siendo un referente estratégico en los campos de inmigración y asilo así como en la gestión de las fronteras.
3. Deberá ser foro de discusión de programas multianuales y ser capaz de evaluarlos.
4. Clarificar cuestiones delicadas en torno al control de fronteras, inmigración y asilo así como configurarse como primer foro donde intercambiar puntos de vista en caso de reformas políticas importantes.
5. Convertirse en un foro de intercambio de información, pudiendo invitar al Agencia relevantes en su campo de actuación tales como Frontex y EASO.

El objetivo fundamental de este Tratado para los próximos cinco años estaba pues encaminado hacia el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia antes mencionado, camino difícil compatibilizar con el antagónico binomio libertad-seguridad al que se le suma un sistema judicial para velar por el exacto equilibrio entre ambos. Tras esto, la principal labor era adoptar medidas para asegurar la frontera exterior y la lucha contra la inmigración como pilares básicos para conformar este espacio.

El Tratado de Lisboa, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, sustituye a la Constitución para Europa tras el fracaso de tratado constitucional de 2004<sup>44</sup>. Con este tratado, la Unión Europea adquiere personalidad jurídica

---

<sup>43</sup> Nuevas funciones asignadas por la comunicación de la Secretaría General del consejo al COREPER de fecha de 18 de noviembre de 2011. Consultado en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17182-2011-INIT/en/pdf>.

<sup>44</sup> Según Mellado Prado "con el Tratado de Lisboa, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, manteniéndose el esquema tradicional de los Tratados. Y aunque se incorpora el 90% del contenido de la antigua Constitución, se ha añadido una considerable complejidad, hasta el punto de que el Primer Ministro luxemburgués lo calificó de "Tratado espeleológico", prácticamente ilegible para los ciudadanos. En definitiva, el Tratado de Lisboa supone, por una parte, una vuelta a la forma tradicional de reformar los Tratados "a puerta cerrada"; y por otra –consecuencia de la anterior- la construcción de una Europa "a la medida de los gobiernos" ya que se ha hecho desde los gobiernos y para los gobiernos, con el riesgo gravísimo de que "toda reforma será una ocasión para el chantaje." MELLADO PRADO, P.: "El proceso de integración europea", en

propia para firmar acuerdos internacionales con terceras partes. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y con él la Unión Europea busca el desarrollo sostenible, y acercar las instituciones al ciudadano.

Su diseño respondía a la intención de mejorar el funcionamiento de la Unión Europea mediante la modificación del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma).

El Tratado de Lisboa se divide en dos partes:

1. El Tratado de la Unión propiamente dicho
2. El de su funcionamiento.

En la primera parte, se menciona el objetivo de lograr un desarrollo sostenible de Europa, con un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Esto debe posicionar a Europa, en sus relaciones con el resto de países, como ayuda al desarrollo sostenible del planeta.

En la segunda parte, se recoge el funcionamiento de la Unión Europea, en relación con el medio ambiente y la competencia compartida con los Estados miembros.

En el Título de Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria se contemplan los programas de enfoque temático, como es la colaboración con organismos internacionales para su consecución.

Algunas de las reformas más importantes que introduce el Tratado de Lisboa, y que directa o indirectamente influyen en el desarrollo de la gestión sobre las fronteras exteriores, son:

1. Un Parlamento Europeo con mayor peso mediante la extensión del procedimiento de decisión conjunta con el Consejo de la UE,
2. la eliminación de los tres pilares de la Unión Europea, y
3. la creación de las figuras de Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para dotar de una mayor coherencia y continuidad a las políticas de la UE.

En resumidas cuentas, el Tratado brinda a la Unión Europea el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos, consiguiendo:

1. Una Europa más democrática y transparente.
2. Una Europa más eficaz, con métodos de trabajo y votación simplificados e instituciones modernas.
3. Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, que potencie los valores de la Unión.
4. Hacer de Europa un actor en la escena global combinando los instrumentos con que cuenta la política exterior europea a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas.

En lo que respecta al control de fronteras, inmigración y asilo, lo más importante que trajo Lisboa fue la transferencia de algunos aspectos que pertenecían al antiguo tercer pilar de la Unión relativos a libertad, seguridad y justicia y por tanto la cooperación policial y judicial, al primer pilar. De esta forma se vieron reforzadas las competencias de la Unión Europea para la gestión de su frontera exterior, lo cual catalizó el proceso de asentamiento de la nueva herramienta de la que se dotó la Comisión Europea para la gestión operativa de la frontera exterior, Frontex.

### 2.3 GÉNESIS DE LA GESTIÓN CONJUNTA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS CONSEJOS DE TAMPERE, LAEKEN Y SEVILLA.

Una vez puesta la semilla en mediante los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Lisboa, la germinación de la gestión conjunta del control de la frontera exterior de la Unión Europea, se produce a partir de los Consejos de Tampere, Laeken y Sevilla.

El de Tampere fue prácticamente monotemático, pues estuvo dedicado exclusivamente al EELSJ. Los acuerdos alcanzados se tradujeron en ciertas medidas de las cuales podemos destacar:

1. Reforzamiento de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estado Miembros mediante programas de intercambio de tecnología, oficiales de enlace sobre todo en el caso de la frontera marítima. Recuérdese que en aquellos años España

sufrió el azote de la inmigración irregular especialmente en la Comunidad Autónoma Canaria con la llegada de pateras a la isla de Fuerteventura.

2. El acervo Schengen se incorpora a la Unión Europea debiendo por tanto los países candidatos aceptar el acervo antes de su entrada en la Unión Europea.
3. Mejor gestión del control de la frontera exterior de la Unión Europea de tal suerte que contribuirá a la lucha contra la inmigración irregular, la trata de seres humanos y a la lucha contra el terrorismo.

El Consejo Europeo demanda a la Comisión que defina los mecanismos para catalizar la cooperación entre los servicios que se encargan del control de la frontera exterior común. Se empezaba a vislumbrar, por primera vez en Europa la creación de servicios comunes de protección de frontera exterior y, a la vez, se relaciona con la lucha contra las redes de inmigración irregular, redes de terrorismo y redes de trata de seres humanos. Verdaderamente esto supone un espaldarazo porque por fin, Europa, se da cuenta de que para luchar contra la delincuencia transnacional organizada se necesita un aproximación multidisciplinar al fenómeno y un organismo que coordine las acciones.

Tras el Consejo de Laeken se decidió adoptar una gestión integrada de la frontera exterior de la Unión Europea, conocida como IBM<sup>45</sup>. En este Consejo, los Estados miembros se comprometieron a aplicar una mejor gestión de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea con el fin de luchar eficazmente contra el terrorismo, la inmigración ilegal y la trata de seres humanos<sup>46</sup>. El problema del control de las fronteras exteriores se había mencionado en una Comunicación de la Comisión relativa a una política común en materia de inmigración clandestina. La Comunicación «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea» propone por su parte desarrollar una política común en este ámbito teniendo como objetivo la «seguridad interior del espacio común de libre circulación». Más allá de la única

---

<sup>45</sup> IBM. Integrated Border Management. Gestión Integral de Fronteras.

<sup>46</sup> COM 232-2002. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea». En el apartado 42 de las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001)

Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l33205>.

lucha contra la inmigración ilegal, esta Comunicación propone por primera vez una definición de la «seguridad de las fronteras exteriores» en el sentido más amplio posible, a excepción de la defensa militar. Esta Comunicación invita así a los Estados miembros a tener en cuenta también en las fronteras exteriores la dimensión de la delincuencia, el terrorismo, los crímenes contra la infancia, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea. La seguridad de las fronteras exteriores representa un reto esencial para fomentar la libre circulación de personas y bienes. Además, los países candidatos a la adhesión serán pronto responsables de la seguridad de las futuras fronteras exteriores de la Unión, cuya gestión tendrá un papel central para el desarrollo de las relaciones con los futuros países vecinos, es decir, Bielorrusia y Ucrania<sup>47</sup>.

La Comunicación tiene por objeto definir las necesidades de la Unión sobre este tema después de haber definido el acervo comunitario y las prácticas operativas existentes. Sobre la base de este análisis, la Comisión propuso, en la última parte de la misma, un abanico de posibilidades para el desarrollo de una política común en materia de control de las fronteras exteriores:

1. Análisis del acervo comunitario en materia de paso de las fronteras exteriores. Desde 1995, el control de las fronteras exteriores es regulado por el Convenio de Schengen mientras que las disposiciones más detalladas se encuentran en el Manual común sobre las fronteras exteriores (Diario Oficial L 239 de 22.9.2002). El Convenio de Schengen contiene, entre otras cosas, las disposiciones generales relativas a la entrada con el fin de una estancia no superior a tres meses, las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito del control, la responsabilidad de los transportistas y el Sistema de información de Schengen(SIS). La responsabilidad de supervisar la aplicación correcta y uniforme de estas normas se deja en manos de la «Comisión Permanente de evaluación y aplicación de Schengen» que ha sido instituida mediante una Decisión del Comité ejecutivo de Schengen (Decisión SCH/Com-ex 98 publicada en el Diario Oficial L 239 de 22.9.2000), que se ha convertido en un Grupo de Trabajo del Consejo. De acuerdo con dicho Convenio, los

---

<sup>47</sup> COM 233-2002 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

Estados miembros mantienen su libertad de confiar el control de las fronteras exteriores a las autoridades de su elección. Resulta que en algunos países miembros, es competente una única autoridad mientras que en otros Estados miembros, varios cuerpos dependientes de distintos Ministerios son responsables de los controles en las fronteras. A esto es necesario añadir la heterogeneidad de las responsabilidades, puesto que resulta muy difícil que la autoridad de un Estado miembro cuente con un homólogo exacto en otro Estado miembro (en realidad, los poderes de represión, prevención o investigación varían de un país a otro). En último lugar, debido a la configuración geográfica, la gestión financiera del control de las fronteras exteriores, que implica la utilización masiva tanto de recursos humanos como técnicos, resulta especialmente compleja para algunos Estados miembros. A este respecto, debido a las distintas zonas geográficas, la Unión Europea puso a disposición de los Estados miembros diversas ayudas, como: PHARE, CARDS así como la Iniciativa comunitaria INTERREG.

2. Hacia una política común de gestión de las fronteras exteriores. Puesto que el corpus legislativo en materia de control de las fronteras es relativamente completo, el reto actual consiste más bien en coordinar la acción de los servicios nacionales competentes. Las posibles acciones pueden desarrollarse a corto plazo (un año) o a medio plazo (antes de que los países candidatos puedan aplicar el acervo de Schengen). Se trata pues de prever acciones por lo que se refiere a:
  - a) un corpus legislativo;
  - b) un mecanismo común y operativo de concertación y cooperación;
  - c) una evaluación común e integrada de los riesgos;
  - d) el personal y el material interoperativo;
  - e) el reparto de la carga financiera entre los Estados miembros de la Unión.

Más tarde en Roma, en el ámbito de una sesión COREPER se presentó un estudio de viabilidad para la creación de una Policía de Frontera Europea. Como resultado de la misma se concretó un Plan para la gestión de la frontera exterior de la Unión Europea que señala las medidas que deberían ser implantadas para conseguir un nivel de seguridad aceptable en la frontera exterior. El Plan se ha

convertido en la guía a seguir concretándose en las medidas que a continuación se exponen:

1. Establecer una unidad común bajo marco SCIFA.
2. Puntos de contacto nacionales para la gestión de fronteras.
3. Establecer una red de centros.
4. Establecer operaciones conjuntas.
5. Establecer proyectos piloto.
6. Establecer oficiales de enlace de inmigración.
7. Establecer una red de centros de documentos falsificados.
8. Intercambiar personal de centros de control de fronteras.
9. Lanzar operaciones de repatriación.
10. Coordinar las investigaciones relacionadas con delitos fronterizos.
11. Establecer un análisis de riesgos común.
12. Uso común de equipos de vigilancia.
13. Uso común de un vocabulario para guardias de fronteras.
14. Establecer una manual de fronteras común.
15. Establecer como obligatoria un manual de buenas prácticas.
16. Compartir gastos en el control de la frontera exterior.

El Consejo de Sevilla representó un gran avance puesto que hizo suyas las ideas expresadas en el párrafo anterior y solicitó que se estableciera sin demora alguna, siempre dentro del Consejo, un órgano común de expertos sobre fronteras exteriores que debería de estar compuesto por los jefes de los servicios de fronteras de los Estado Miembros y su primera tarea debería ser coordinar las medidas anteriormente expuestas para llegar a su materialización efectiva.

Se impuso un calendario con dos fechas claves:

1. Antes del fin del año 2002 se deberían haber llevado a cabo operaciones conjuntas en las fronteras exteriores así como proyectos piloto y creación de la red de funcionarios de enlace de inmigración<sup>48</sup>.
2. Antes de la primera mitad del año 2003, se debería elaborar un modelo común de análisis de riesgos que sería modelo a seguir por todos los

---

<sup>48</sup> Se implementaron varias operaciones conjuntas como proyectos pilotos, entre las que podemos destacar por su importancia la Operación Ulises y la Operación Guanarteme ambas desarrolladas en frontera marítima exterior de la Unión Europea.

Estados Miembros, se deberá fijar también una formación común para guardias de fronteras así como una normativa europea en materia de fronteras. Por último se estudiará el reparto de cargas entre los estados Miembros y la Unión en relación a la gestión de las fronteras exteriores.

Por último, las conclusiones del Consejo de Salónica se centraron en garantizar las directrices del de Sevilla en cuanto a operaciones y proyectos piloto. De otra parte el Consejo invita a la Comisión a que estudie la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, en el seno de la estructura comunitaria para mejorar la cooperación operativa en la gestión de la frontera exterior, esta es la idea que posibilita el nacimiento de la Agencia Frontex. Pide asimismo que se agilicen los trámites legales para dotar de seguridad jurídica a la red de funcionarios de enlace para la inmigración antes de finales del 2003. Respecto a la frontera marítima, la más peliaguda, se opta por crear dos Centros de control de fronteras marítimas, uno en el Este otro en el Oeste de Europa, cuestión en la que se profundiza en el capítulo que desarrolla la Agencia de Fronteras, Frontex.

#### 2.4 LA CULMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS: UN MANUAL COMÚN

El concepto de la libre circulación de personas emana de la firma del Acuerdo de Schengen en 1985 y del posterior Convenio de Adhesión de cada país de la Unión Europea al acervo Schengen de 1990<sup>49</sup>. La aplicación de este Convenio, marcó el inicio de la supresión de los controles fronterizos entre los estados miembros participantes del mismo. La cooperación Schengen, como parte del marco jurídico e institucional de la Unión Europea, se ha ido extendiendo hasta incluir a la mayoría de los estados miembros y a algunos países extracomunitarios. El paso definitivo hacia una homogeneización en la aplicación de la legislación común en materia de fronteras, se dio con la creación del Código de Fronteras Schengen.

---

<sup>49</sup> Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990.

Como es sabido, una serie de países, Holanda, Bélgica, Francia, Luxemburgo y la República Federal Alemana, decidieron crear en el año 1985 un territorio sin fronteras, llamado espacio Schengen, que tomó su nombre de la ciudad holandesa en la que se firmó este Acuerdo.

La consecuencia más importante de este acuerdo fue la supresión de las fronteras entre estos países siempre que no supusiera un peligro para la seguridad de los mismos, esta supresión fue llevada a cabo bajo unos presupuestos muy tasados y siempre encaminados a preservar la seguridad nacional de cada Estado. Se creó un grupo de trabajo que sentó unas premisas de carácter técnico que habría que respetar escrupulosamente, y las primeras fueron dos, de una parte el establecimiento de una base de datos llamada SIS y por otra un Convenio de aplicación del Tratado Schengen. Junto con esto se creó un Órgano de Gobierno llamado Comité Ejecutivo que sería el encargado de velar por su cumplimiento y de posibles desarrollos legales posteriores.

Poco a poco, este espacio Schengen se fue extendiendo a diversos países en diferentes fechas mediante Acuerdos de Adhesión<sup>50</sup>. Debe quedar claro que aún Schengen no formaba parte de la UE, era un Acuerdo entre Estados Soberanos, nada que ver con la Comunidad Europea. El Acuerdo se sustentaba únicamente en la confianza mutua entre los Estados firmantes, ya que cada cual debía implementar en su frontera, las medidas de protección encaminadas a dar cumplimiento a los Acuerdos Schengen, obviamente había un organismo de control que se encargaría de evaluar todas las fronteras Schengen.

---

<sup>50</sup> En la actualidad forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza. "Schengenland" es la denominación dada al territorio que comprende a aquellos Estados de la Unión Europea que han acordado la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas.

#### 2.4.1 Sistema de Información Schengen

Se configura esta base de datos como la primera y fundamental herramienta con la que cuentan los Estados para controlar las fronteras mutuas<sup>51</sup>. En esta base de datos compartimentada se puede encontrar información referente fundamentalmente a personas y objetos, y, de entre ellos se pueden diferenciar los de interés judicial, policial y administrativo y dentro de estas categorías, el motivo de su introducción en la citada base<sup>52</sup>.

Físicamente la base está localizada en Estrasburgo y cuenta alrededor de 20 millones de registros. Obviamente una de las principales preocupaciones en el desarrollo del SIS fue la protección de los datos volcados en la base, de tal modo que esa protección no se presente como una barrera que bloquee cualquier investigación policial dirigida contra la delincuencia transnacional organizada.

El sistema SIS, para su mejor gestión, está dividido en los siguientes sistemas interconectados:

1. SIS Central: situado en Estrasburgo, responsable de todos los NSIS (Sistemas Nacionales de Información Schengen), controlado por el Comité Ejecutivo.
2. NSIS: sistema situado en cada Estado Miembro, siendo responsabilidad de cada Estado.
3. OE SIS: oficina de enlace informática de cada organismo que usa el SIS, siendo responsabilidad de cada Estado.

---

<sup>51</sup> El Sistema de información Schengen (SIS) almacena la información según la legislación local de cada Estado.

<sup>52</sup> Entre otros datos, se hace referencia con respecto a las personas registradas a:

- a) Nombre y apellido, con los posibles alias registrados por separado;
- b) señas personales;
- c) primera letra del segundo apellido
- d) fecha y lugar de nacimiento;
- e) sexo;
- f) nacionalidad;
- g) si los involucrados están armados;
- h) si los involucrados son violentos;
- i) razón para el informe.

Sería imposible el funcionamiento del SIS sin su complemento esencial, que es la oficina SIRENE<sup>53</sup>. Esta oficina gestiona la información complementaria que consiste en la validación de los datos introducidos en el SIS así como el tratamiento de las requisitorias judiciales europeas. Existe una oficina de este tipo en cada Estado, estando su uso protocolizado para armonizar todos los procesos.

Actualmente está en desarrollo el SIS II, una herramienta más avanzada y versátil que permitirá mejores y más seguras comunicaciones entre Estados. Una de estas mejoras, permite la introducción de datos para establecer perfiles biológicos e intercambiarlos entre los países miembros en el curso de investigaciones criminales. El mismo fue desarrollado en base a dos Decisiones del Consejo<sup>54</sup>. Finalizado el proceso de implantación quedará bajo la supervisión de la Comisión Europea. El objetivo era establecer el protocolo de funcionamiento derivado del proyecto piloto que se lanzó para efectuar la transición desde SIS a SIS II. Con ello se pretendía demostrar que el SIS II puede funcionar con arreglo a los requisitos técnicos y funcionales definidos en los instrumentos jurídicos del SIS II y a los requisitos no funcionales como la robustez, la disponibilidad y el rendimiento. Sobre la base de los dos instrumentos jurídicos en los que se enmarca el desarrollo del SIS II, se han elaborado proyectos de medidas conforme al procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 6 de la Decisión 2001/886 JAI<sup>55</sup>.

#### 2.4.2 Integración del acervo Schengen

El Tratado de Ámsterdam permitió la integración del acervo Schengen<sup>56</sup> a la Unión Europea, incorporándose así al marco jurídico de la Unión Europea

---

<sup>53</sup> Supplementary Information Request at the National Entries, Información suplementaria requerida para una entrada.

<sup>54</sup> Motivación y objetivos de la propuesta (CE) n° 2424/2001 en la que el Consejo confió a la Comisión el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

<sup>55</sup> La Decisión establece procedimientos para tomar las medidas necesarias para su aplicación, que reflejan las disposiciones correspondientes del Reglamento (CE) n° 2424/2001, con objeto de garantizar que habrá un único proceso de aplicación para el desarrollo del SIS II en su totalidad.

<sup>56</sup> Se conoce como "acervo de Schengen" el conjunto de los siguientes actos:

Acuerdo firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 entre los países del Benelux, Alemania y Francia, relativo a la eliminación gradual de los controles en las fronteras

pasando entonces a ser controlado por el Parlamento y la Comisión. También está bajo control jurisdiccional por lo que los ciudadanos disponen de mecanismos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos. La integración del acervo Schengen tiene como finalidad que cualquier Estado que desee ingresar en la Unión Europea, debe, como requisito indispensable, trasponer a su legislación interna el corpus legislativo derivado de los Acuerdos de Schengen. Como consecuencia de ello se refuerza el espacio europeo de Seguridad, Libertad, y Justicia debido a que se fortalece el control de la frontera exterior de la Unión Europea con la entrada de nuevos Estados.

Existe un caso especial de adhesión al Convenio Schengen, llamado Schengen a la carta. Este concepto fue acuñado para definir la relación de Gran Bretaña e Irlanda con el Convenio, debido a que ambos países se les aplica el acervo Schengen salvo la exención de pasar el control de frontera a los pasajeros. También existe un caso excepcional, el representado por Islandia y Noruega, países extracomunitarios aunque incluidos dentro del espacio Schengen.

#### 2.4.3 Hacia un Manual Común

Una vez sentadas las bases anteriores, para la gestión integrada de las fronteras exteriores, se revelaba como fundamental tener una legislación compartida y común que finalmente se materializó en un Manual Común. Este manual consta de dos partes, una que se ocupa de las condiciones de las entradas y salidas y otra del control fronterizo.

Respecto a las condiciones de entrada en territorio Schengen se especificaban las siguientes:

---

comunes. Convenio de aplicación del Acuerdo de 14 de junio de 1985, celebrado el 19 de junio de 1990 entre Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos, así como el Acta final y declaraciones comunes anejas. Protocolos y Acuerdos de Adhesión con Italia (firmados el 27 de noviembre de 1990), España y Portugal (firmados el 25 de junio de 1991), Grecia (firmados el 6 de noviembre de 1992), Austria (firmados el 28 de abril de 1995) y Dinamarca, Finlandia y Suecia (firmados el 19 de diciembre de 1996), así como los Actas finales y las declaraciones anejas. Decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el convenio de aplicación de 1990, así como los actos adoptados con vistas a la puesta en práctica del convenio por parte de las instancias a las que el Comité Ejecutivo hubiera concedido capacidad de decisión.

1. Lugares de cruce de las fronteras exteriores, así como las consecuencias derivadas del cruce por pasos habilitados y no habilitados.
2. Documentos reconocidos como válidos para el cruce de fronteras exteriores.
3. Visados necesarios para la entrada de extranjeros, estancia de menos de tres meses, estancias ilimitadas y tránsitos.
4. Otras condiciones de entrada como el cruce diario para trabajadores o estancias para estudiantes.

Por otro lado, para el control fronterizo se fijaron las siguientes directrices:

1. Principios que regulan el control, las finalidades agentes habilitados y las modalidades de control así como denegación de entradas
2. Cooperación para el intercambio de información y de funcionarios de enlace.
3. Modalidades de práctica de los controles, estampado de sellos, vigilancia fuera de los pasos fronterizos o fuera de horarios
4. Normativa relativa a medios de transporte, vial, ferroviario, aéreo, marítimo y aguas interiores.
5. Regímenes particulares así como expedición de visados en frontera.

Para dotar de mayor flexibilidad a este instrumento de armonización en el control fronterizo, el manual especificaba aquellos aspectos que podían ser modificados sin tener que seguir el mismo procedimiento previsto para su aprobación, entre otros la determinación de los puntos habilitados para el cruce de la frontera o las tasas a cobrar por la entrada.

El Manual como tal, es origen de Derechos y Obligaciones, es fuente de Derecho Comunitario pero a la vez es un protocolo de actuación para los Guardias de fronteras comunitarias. Dicho Manual fue sustituido por el Reglamento para el cruce de fronteras por persona, conocido como Código de

Fronteras Schengen<sup>57</sup> que es el que se aplica actualmente y viene desarrollado en el apartado siguiente.

## 2.5 DESARROLLO DE LA NORMATIVA DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS Y EL CÓDIGO SCHENGEN

La supresión de las fronteras internas implica una gestión coordinada y reforzada de las fronteras externas de la Unión Europea así como la consecuente regularización de la entrada y de la estancia y residencia de personas de países terceros o extracomunitarios a través de herramientas legales tales como la política común de asilo e inmigración.

Una vez analizadas estas políticas de protección de la frontera, era necesario el desarrollo normativo para la efectiva aplicación de esas políticas. Si bien el principal hito normativo lo constituye el ya citado Código de Fronteras Schengen, no es menos cierto que existen otros instrumentos normativos complementarios que requieren ser analizados para la posterior comprensión de las medidas operativas derivadas de su aplicación.

A continuación se presentan las herramientas legales de las que se ha dotado la Unión Europea para llevar a cabo un control más eficaz de su frontera exterior:

El Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración. De acuerdo con este Reglamento, La misión de este tipo de funcionarios era la recopilación de información referida a cuestiones tales como:

1. flujos de inmigrantes ilegales procedentes del país anfitrión o que transitan por él.
2. rutas que siguen esos flujos de inmigrantes ilegales para llegar al territorio de los Estados miembros.
3. el modus operandi de los inmigrantes ilegales, incluidos los medios de transporte que utilizan, la participación de intermediarios, etc.

---

<sup>57</sup> Reglamento (CE) no 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)

4. existencia y actividades de organizaciones delictivas implicadas en el tráfico de inmigrantes, incidentes y acontecimientos que puedan ser o llegar a ser la causa de nuevas situaciones en lo relativo a los flujos de inmigrantes ilegales.
5. métodos utilizados para falsificar o alterar documentos de identidad o de viaje.
6. formas de ayudar a las autoridades de países anfitriones a prevenir los flujos de inmigración ilegal que se originen en sus territorios o transiten por los mismos.
7. formas de facilitar la devolución y repatriación de inmigrantes ilegales a sus países de origen.
8. legislación y usos jurídicos atinentes a las cuestiones mencionadas.
9. información transmitida por medio del sistema de alerta temprana.

#### 2.5.1 Código de Fronteras Schengen

El Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, el conocido como Código de fronteras Schengen<sup>58</sup>.

Este Código se aplica a toda persona que cruce las fronteras exteriores de cualquier país de la UE, excepto el Reino Unido e Irlanda, y las fronteras interiores del espacio de Schengen (una zona sin fronteras compuesta de veintidós países de la UE e Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Las fronteras exteriores sólo pueden cruzarse en los pasos fronterizos y durante los horarios de apertura establecidos.

Al cruzar una frontera exterior, los ciudadanos de la UE y personas que puedan ampararse en el derecho a la libre circulación con arreglo a la legislación de la Unión (tales como los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión) serán objeto de una comprobación mínima. Este control mínimo se realiza para establecer su identidad en base a sus documentos de viaje y consiste en un simple y rápido examen de la validez de los documentos de viaje (incluyendo, cuando

---

<sup>58</sup> El resumen que a continuación se expone se puede encontrar en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l14514>.

proceda, la consulta de bases de datos de documentos robados, sustraídos, extraviados y anulados) y de la existencia de indicios de falsificación.

Los nacionales de países de fuera de la UE son sometidos a un control más detallado, que implica la comprobación de las condiciones de entrada, incluida la verificación en el Sistema de Información sobre Visados (VIS), cuando proceda.

Para una estancia no superior a noventa días durante cualquier período de 180 días, los nacionales de países de fuera de la UE deben:

- a) estar en posesión de un documento de viaje;
- b) estar en posesión de un visado, cuando sea necesario;
- c) justificar el objeto de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes;
- d) no estar incluidos en el Sistema de Información Schengen (SIS) a efectos de no admisión;
- e) no estar considerados como una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública y las relaciones internacionales de los países de la UE.

Cuando no cumplan estas condiciones, podrá denegárseles la entrada en el territorio, excepto en caso de disposiciones especiales (por ejemplo, por razones humanitarias). Solo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación y que haya sido dictada por una autoridad nacional competente mediante un impreso normalizado. Las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir dicha resolución y deberán recibir información por escrito sobre el procedimiento nacional.

A la entrada y a la salida de los nacionales de fuera de la Unión Europea, se pone sistemáticamente un sello en su documento de viaje. Cuando el documento de viaje no lleve el sello de entrada, cabrá suponer que su titular no cumple o ya no cumple las condiciones de una estancia de corta duración. No obstante, el nacional del país de fuera de la UE podrá aportar la prueba, por cualquier medio creíble de haber cumplido las condiciones relativas a la estancia de corta duración (por ejemplo, un billete o los justificantes de su presencia fuera del territorio de los países de la Unión). A petición de un nacional de un país de fuera de la UE, se podrá optar por no estampar el sello de entrada o de salida cuando pueda

acarrear dificultades para el interesado. En lugar de ello, se estampará el sello en una hoja suelta en la que se mencione el nombre y el número del pasaporte de la persona. Efectúa el control fronterizo la policía de fronteras, que debe respetar plenamente la dignidad humana en el ejercicio de sus funciones y no puede ejercer sobre las personas discriminación alguna basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, una minusvalía, la edad o la orientación sexual. El Código de Fronteras Schengen permite que los países de la Unión Europea establezcan pasos de cruce de fronteras compartidos con sus vecinos de fuera de la Unión Europea, en los cuales la policía de fronteras de cada país realicen las inspecciones de entrada y salida sucesivamente con arreglo a su legislación nacional en el territorio del país de la Unión Europea en cuestión o en el territorio de un país de fuera de la UE. Los países de la Unión deben disponer del personal y los medios adecuados y suficientes para garantizar un nivel elevado y uniforme de control en sus fronteras exteriores. Deben velar por que la policía de fronteras esté integrada por profesionales especializados y formados. Los países de la Unión deben prestarse asistencia mutua para que el control fronterizo se aplique eficazmente. La Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los países de la Unión Europea (Frontex) coordina la cooperación operativa.

Por lo que respecta a las fronteras interiores, toda persona, cualquiera que sea su nacionalidad, puede cruzar las fronteras interiores por cualquier paso de cruce fronterizo, sin que se efectúe control alguno. Ello no elimina la posibilidad de que las autoridades policiales nacionales ejerzan su poder, incluso en las zonas fronterizas interiores, a condición de que esto no tenga un efecto equivalente al de los controles oficiales fronterizos.

Los países de la Unión que formen parte del espacio Schengen deben suprimir todos los obstáculos que impidan la fluidez del tráfico en los puntos de paso de las carreteras, especialmente los límites de velocidad que no se basen exclusivamente en consideraciones de seguridad vial. En caso de amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, estos países pueden restablecer excepcionalmente el control en sus fronteras interiores durante un período no superior a treinta días (con la posibilidad de prolongarlo de conformidad con las condiciones establecidas por el Código) o mientras se prevea que persiste esta amenaza grave. Esta medida ha de considerarse un

último recurso. Cuando prevea tal restablecimiento, el país de la Unión afectado debe advertir de ello sin demora a los demás países de la UE que formen parte del espacio Schengen y a la Comisión Europea con vistas a las posibles consultas. También se debe informar simultáneamente al Consejo y al Parlamento Europeo. Los países de la Unión y la Comisión pueden consultarse entre sí, al menos diez días antes del restablecimiento previsto, con el fin de organizar una cooperación mutua y de examinar la proporcionalidad de las medidas respecto a los acontecimientos causantes del restablecimiento del control. La decisión de restablecer el control en las fronteras interiores se adoptará de manera transparente, informándose plenamente al público de la misma, a menos que imperiosas razones de seguridad se opongan a ello.

Con carácter excepcional y cuando una amenaza grave al orden público o a la seguridad interior de un país de la UE exija una acción inmediata, este último podrá restablecer inmediatamente las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores, notificando inmediatamente su decisión a los demás países de la UE y a la Comisión. Cuando en el marco de la evaluación de Schengen se detecten deficiencias graves en el control de las fronteras exteriores por parte de un país de la UE, la Comisión podrá formular recomendaciones. Para el país de la UE afectado, ello puede incluir someterse a planes estratégicos diseñados por Frontex basados en una evaluación de riesgos para abordar la situación, iniciar el despliegue de equipos de guardia europea de fronteras o bien, como último recurso, provocar el cierre de un punto concreto de cruce fronterizo.

### 2.5.2 El nuevo Código: La revisión tras la nueva realidad

Considerando que los flujos migratorios en la Unión Europea desde la “Primavera Árabe” lejos de disminuir continuaban aumentando exponencialmente, sobre todo entre los años 2014 y 2015; la Comisión Europea consideró necesario la revisión del Código de Fronteras Schengen. Esta revisión, materializada en el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016, hace especial hincapié en regular las normas a aplicar cuando un país de la Unión Europea se encuentra desbordado ante una

ola migratoria sin precedentes, tal y como acaeció en la campaña 2014/2015<sup>59</sup>. Se constituía necesario regular y arbitrar la forma de establecer controles internos dentro del espacio Schengen, contemplar posibles escenarios donde un país miembro, amparándose en una situación muy particular que afecte a su seguridad interior, podía activar sus controles fronterizos internos. Esto se debe configurar como un recurso excepcional y como tal debía ser regulado ya que la creación del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que al mismo tiempo garantice la libertad de circulación de las personas ha sido uno de los grandes logros de la Unión Europea<sup>60</sup>. Para mantener este espacio se hace necesario disponer de una respuesta común y proporcional para situaciones que afecten gravemente al orden público o la seguridad interior sin conculcar el derecho a la libre circulación por lo que estas medidas o controles extraordinarios deben limitarse a lo estrictamente necesario para responder a esta tipología de amenaza. Así, el establecimiento de controles internos tiene en el nuevo Código de Fronteras un carácter extraordinario y siempre motivado en amenazas relacionadas con actos terroristas o con la delincuencia organizada, no debiendo superar el período de diez días con carácter general. Por un lado, se añade a estas amenazas otro concepto hasta ahora inédito para el establecimiento de controles internos: la posibilidad de realizarlos cuando la situación de riesgo venga generada por un incumplimiento grave de las obligaciones que dimanen del Código de Fronteras por parte de un Estado miembro. Por otro lado, la Comisión se reserva el derecho a adoptar actos de ejecución inmediata tendentes a prolongar los controles internos, siempre por razones de urgencia basadas en informes realizados tras una oportuna evaluación de la situación en la frontera de cualquier país miembro.

En este mismo sentido cabe destacar que la principal innovación que ha traído el nuevo Código de Fronteras son las medidas específicas en caso de graves deficiencias en los controles de fronteras exteriores que da nombre al capítulo cinco del título dos. El mismo hace referencia a unas medidas de apoyo en las

---

<sup>59</sup> Según fuentes de la Agencia Europea de Fronteras Frontex, en su informe de llegadas de los años 2014/2015, durante ese período, llegaron a territorio de la Unión Europea más de un millón de inmigrantes irregulares.

<sup>60</sup> Según el TJUE, las restricciones a la libre circulación deben de ser las más restrictivas posibles, como pilar fundamental del Tratado de Lisboa.

fronteras exteriores y apoyo a la Agencia. Lo cual ha supuesto por primera vez el reconocimiento oficial como actor principal de la Agencia Frontex en la gestión de la frontera exterior de la Unión Europea. Esas medidas se concretan en que cuando se observen graves deficiencias en los controles de las fronteras exteriores, la comisión podrá recomendar, mediante un acto de ejecución, al Estado miembro evaluado, que adopte ciertas medidas entre las que pueden incluirse el despliegue de equipos europeos de Guardias de Fronteras así como el envío de personal de la Agencia Frontex para que emita un dictamen basado en una evaluación de riesgos que deberá incluir un propuesta sobre un futuro despliegue de personal y equipos para hacer frente a la amenaza derivada de esa evaluación. En caso de que el país evaluado no acepte esas medidas y de su no adopción se generen riesgos para toda la zona Schengen se ha habilitado un procedimiento especial que incluye la posibilidad de activar, por parte del otros Estados Miembros, sus controles interiores por un período máximo de seis meses prorrogables en tres ocasiones por otros seis meses. De todo ello se dará cuenta oportuna al resto de Estados miembro.

### 2.5.3 Otra normativa

Un referente importante a tener en cuenta en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular dentro de la Unión Europea es la Comunicación de la Comisión, de 19 de julio de 2006, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países<sup>61</sup>.

Esta Comunicación sobre la inmigración clandestina forma parte integrante del enfoque general y estructural adoptado por la Unión Europea en materia de gestión de la inmigración. De esta forma se completan las recientes iniciativas lanzadas en este ámbito. Se pretende, en definitiva, vincular la necesaria migración legal con el crecimiento económico. Para ello propone establecer un programa común de integración de los inmigrantes dentro de las sociedades de acogida. El objetivo de esta Comunicación es reforzar el diálogo y la cooperación con terceros países en el ámbito de la inmigración, en especial con

---

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión, de 19 de julio de 2006, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países [COM (2006) 402 final - no publicada en el Diario Oficial].

los países del África subsahariana y del Mediterráneo, partícipes de la política de vecindad de la Unión (de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo del 15 y 16 de diciembre de 2005).

La Unión Europea seguirá estudiando los factores iniciales que favorecen la inmigración clandestina, como la pobreza, los conflictos y la degradación del medio ambiente. Los distintos aspectos del fenómeno inmigratorio seguirán teniendo en cuenta en las estrategias de la Unión Europea en materia de ayuda a los países en desarrollo, en estrecha colaboración con los países afectados. En su caso y de común acuerdo, la Unión Europea ayudará a los países en desarrollo a reforzar su capacidad para administrar mejor los flujos migratorios y luchar contra la trata de seres humanos. El conocido como “portal europeo de inmigración”, que es el foro donde se producen las relaciones entre la Unión Europea y sus socios del África subsahariana y mediterráneos, propone medidas sobre las oportunidades de inmigración legal y sobre los peligros y consecuencias de la inmigración clandestina hacia la Unión Europea. Además, se estudia la viabilidad de campañas de difusión y la posibilidad de establecer puntos de informativos sobre los riesgos que conlleva la inmigración irregular.

Otra norma digna de mención por su implicación en términos financieros, es la Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se crea el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007- 2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios»<sup>62</sup>. Este fondo tiene cuatro objetivos:

1. una organización administrativa eficiente, centrada principalmente en sistemas para intercambiar información, recopilar estadísticas y mejorar la coordinación entre pasos fronterizos, así como tareas de verificación y vigilancia y mecanismos de registro en las fronteras exteriores;
2. la gestión eficiente de los flujos de personas en las fronteras exteriores y, en particular, la consulta eficaz de los sistemas de información europeos, así como una mayor colaboración en lo que respecta a documentación de viaje falsificada o falsa;

---

<sup>62</sup> Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

3. la aplicación uniforme de la legislación de la Unión Europea ,por ejemplo a través del fomento de la utilización del manual práctico para los guardias de las fronteras y de tecnología punta para la vigilancia de las fronteras exteriores;
4. mejorar la actividad de los servicios consulares, incluido el refuerzo de la capacidad operativa de la red de funcionarios de enlace y el desarrollo de oficinas consulares comunes.

La anteriormente mencionada Decisión n ° 574/2007/CE fue sustituida por el Reglamento (UE) n ° 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 , por el que se establece el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados. La novedad estriba en que los asuntos de frontera e inmigración ahora se incardinan dentro de un concepto más amplio, que es la seguridad interior de la Unión Europea. El motivo es que el instrumento de apoyo financiero se constituye como parte del fondo general de seguridad interior. Esto es la materialización del paso al antiguo primer pilar de los asuntos referentes a fronteras e inmigración que en su día formaban parte del tercer pilar del Tratado de Maastricht.

Este nuevo Reglamento establece una lista de acciones específicas a abordar en materia de fronteras e inmigración:

1. Creación de mecanismos de cooperación consular entre al menos dos Estados miembros, lo que generará economías de escala en lo que respecta a la tramitación de solicitudes y la expedición de visados en los consulados, de conformidad con los principios de cooperación establecidos en el Código de Visados, incluidos los centros comunes para la solicitud de visados.

2. Adquisición de los medios de transporte y equipos operativos que se consideren necesarios para su despliegue durante las operaciones conjuntas por parte de la Agencia Frontex y que se pondrán a disposición de la Agencia Frontex de conformidad con el artículo 7, apartado 5, párrafos segundo y tercero, del Reglamento (CE) no 2007/2004.

Asimismo el Reglamento (UE) n ° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. El objetivo general del fondo es contribuir a la gestión eficiente de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política común

en materia de asilo, la protección subsidiaria y temporal y la política de inmigración común, respetando plenamente los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Para ello establece medidas de apoyo financiero y determina las acciones subvencionables; el marco general para la ejecución de éstas últimas; los recursos financieros disponibles y su distribución; los principios y el mecanismo para el reasentamiento.

Respecto a las fronteras marítimas, es importante conocer la Comunicación de la Comisión sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea. Esta Comunicación expone las principales recomendaciones formuladas por la Comisión para mejorar la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales de la Unión Europea<sup>63</sup>. En primer lugar, la Comisión propone maximizar la capacidad de Frontex mediante las siguientes medidas:

- modificar el Reglamento (CE) n° 377/2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, para que Frontex pueda acceder a la información que éstos reúnan y participar en las reuniones que se organicen;
- animar a los Estados para que pongan en común sus equipos técnicos; Frontex debería informar regularmente al Consejo y a la Comisión sobre lo conseguido en este marco.

En Segundo lugar, en contraprestación la Comisión demanda de Frontex que realice las siguientes tareas:

1. examine la posibilidad de operaciones conjuntas y permanentes de control y vigilancia en la frontera exterior marítima meridional, en particular desde la primavera hasta finales de otoño de 2007, teniendo en cuenta los riesgos vinculados a la reorientación de los flujos de inmigración;
2. instale en su sede los equipos necesarios para una coordinación continua entre Estados miembros;

---

<sup>63</sup> Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea [COM (2006) 733 final - no publicada en el Diario Oficial].

3. elabore un acuerdo de trabajo con las organizaciones internacionales competentes en este ámbito, como el Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En tercer lugar, se propone la creación de una Red de Patrullas Costeras<sup>64</sup>, esta propuesta es la de mayor carácter operativo de las planteadas por la Comunicación. Para llevarla a cabo la Comisión insta a:

- a) crear una red de patrullas costeras permanentes en la frontera exterior marítima meridional, sugerida por el estudio de viabilidad titulado «MEDSEA», presentado por Frontex el 14 de julio de 2006;
- b) confiar la gestión de la red a Frontex y pedirle que reflexione sobre la posibilidad de establecer varios centros de mando regionales en la frontera exterior marítima meridional. Estos centros (cada uno de los cuales cubriría una zona particular: Canarias, Mediterráneo Occidental, Mediterráneo Central y Mediterráneo Oriental) servirían principalmente para organizar las patrullas diarias, pero podrían también intervenir en la realización de operaciones marítimas conjuntas;
- c) Frontex a que estudie la posibilidad de crear una oficina especializada para la frontera marítima de cada una de las regiones, encargada de administrar estos centros de mando.

Como elemento de innovación tecnológica se propuso el establecimiento del Sistema europeo de vigilancia. Así se creó el sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR) que inicialmente podría interconectar los sistemas de vigilancia nacionales actualmente utilizados en la frontera exterior marítima meridional, y que luego sustituiría progresivamente a dichos sistemas nacionales en las fronteras terrestres y marítimas. La Comisión propone que un grupo de expertos procedente de las Administraciones nacionales pueda ser desplegado rápidamente para realizar una primera evaluación de cada caso en los puntos de llegada, en particular para evaluar el estado de salud e identificar a las personas que pueden necesitar una protección internacional y a aquellas que deban ser devueltas a su país de origen o de tránsito. Los equipos de especialistas en cuestiones de asilo, que se constituirían a partir de este grupo, ayudarían

---

<sup>64</sup> Conocida por sus siglas en inglés EPN, European Patrol Network.

temporalmente a los Estados miembros solicitantes a realizar este primer filtrado, en particular facilitando servicios de interpretación y asesoramiento para la gestión de los expedientes. Estos grupos deberían incluir a funcionarios de las organizaciones internacionales afectadas, como ACNUR. Para constituir estos equipos en el marco de proyectos a corto plazo, la Comisión anima a los Estados miembros y organizaciones internacionales a utilizar los instrumentos de financiación comunitarios *ad hoc*.

En el futuro, la Comisión propone continuar reflexionando sobre el papel que podría desempeñar en la instauración de estos equipos una posible oficina europea de apoyo, de manera que se puedan coordinar las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al régimen común de asilo europeo<sup>65</sup>.

La Comisión publicará un estudio sobre el Derecho Internacional del Mar destinado a analizar las lagunas del marco jurídico internacional y a definir los aspectos sobre los cuales es necesario completar la legislación. En concreto la Comisión propone definir más ampliamente las buenas prácticas a aplicar para la interceptación de buques que transporten, o se sospeche que transporten, inmigrantes clandestinos con destino a la Unión Europea. Sugiere que mediante acuerdos regionales se pueda delimitar el derecho a controlar e interceptar a los buques en aguas territoriales de los países de origen y de tránsito, facilitando así la realización de operaciones conjuntas Frontex. También propone examinar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de protección en virtud del principio de no devolución en los casos en que los buques nacionales aplican medidas de interceptación, búsqueda o rescate. Propone elaborar instrucciones prácticas para determinar los casos en que un Estado puede ser obligado a asumir la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo cuando participe en operaciones conjuntas o en operaciones que tengan lugar en aguas territoriales de otro Estado miembro o en alta mar<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Vocablo con el que se denomina a la oficina en donde se coordinan varias instituciones que tienen competencia en el ámbito de la inmigración a nivel operativo. De esta oficina forma parte personal de FRONTEX, EUROPOL, EASO, ONGs, así como autoridades nacionales. Al "hotspot" (punto caliente) se le ha dado carta de naturaleza el recentísimo Reglamento 1624 de 14 de Septiembre de 2016 por el que se establece la nueva Agencia europea de Fronteras y Guardacostas.

<sup>66</sup> Estas instrucciones llevaron a la publicación de un nuevo Reglamento por parte del Parlamento Europeo y del Consejo por la cual se establecían las normas para el patrullaje

La Comisión considera que lo conseguido en cuanto a inmigración, no es suficiente, por tanto, dicta una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008, titulada: Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos<sup>67</sup>. El motivo de esta Comunicación era la necesidad de armonizar una política europea que instaurase un marco para una acción coherente en materia de inmigración.

Su antecedente, la Comunicación de la Comisión «Una política común de inmigración», de 5 de diciembre de 2007, ya comenzó a esbozar esta política. Posteriormente, el Consejo Europeo para ampliar esa política común, pidió a la Comisión que presentara propuestas en el año 2008. Fruto de esas propuestas aquella Comunicación propuso diez nuevos principios comunes con acciones concretas para ponerlas en práctica, en base a las cuales la política común europea de inmigración sería pues reformulada. Para conseguir un enfoque coordinado e integrado de la inmigración, estos principios son reflejo de los tres principales ejes de la política de la Unión Europea (UE):

- Prosperidad: asegurando la contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea.
- Solidaridad: garantizando la coordinación entre países europeos y cooperación con países no europeos.
- Seguridad: combatiendo eficazmente la inmigración ilegal.

Para proteger, si cabe aun más, lo dictado hasta la fecha con respecto al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, se dicta otra Comunicación de la Comisión encaminada “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del

---

de la frontera exterior marítima de la Unión Europea en el contexto de las operaciones marítimas de la Agencia Frontex. Reglamento (UE) no 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>67</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 – Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM (2008) 359 final – no publicada en el Diario Oficial].

espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>68</sup>. Dicha Comunicación deja patente cómo los aspectos exteriores de la justicia y de los asuntos de interior a nivel mundial contribuyen a crear un espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia en el territorio de la Unión Europea. A título de ejemplo, la promoción del Estado de Derecho en el exterior de la Unión Europea a través de la cooperación es fundamental y contribuye al desarrollo sostenible. La comunicación hace especial hincapié en que las sociedades basadas en valores como la buena gobernanza y la democracia son más resistentes a las amenazas internas que pueden desestabilizar la seguridad internacional. Hay que blindar este espacio de acontecimientos que puedan perturbar la convivencia en el EELSJ y, en concreto, de fenómenos como:

- a) Los atentados terroristas como los del 11 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005;
- b) El crecimiento de la delincuencia organizada;
- c) La inmigración ilegal;
- d) Las deficiencias dentro de los sistemas judiciales y policiales;
- e) La necesidad de seguridad jurídica en las transacciones transfronterizas de una economía cada vez más global.

Aunque los instrumentos relativos a los aspectos exteriores de las políticas de la Unión Europea en materia de Libertad, Seguridad y Justicia ya existen, el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005 formuló la necesidad de adoptar por primera vez una estrategia relativa a la dimensión exterior del espacio de libertad, de seguridad y de justicia. Dicha estrategia debe formar parte integrante de la política de la Unión en materia de relaciones exteriores, haciendo especial hincapié, por tanto, en el reforzamiento de los aspectos de «Libertad Seguridad y Justicia». La Comunicación de la Comisión resalta el fortalecimiento de la cooperación internacional. La libre circulación en el seno de la Unión Europea, la apertura de las fronteras y la integración global han añadido una nueva dimensión a la cooperación internacional. La gestión eficaz de las fronteras resulta de crucial importancia para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, al tiempo que contribuye a mantener buenas relaciones entre Estados vecinos. La cooperación con las autoridades turcas, por ejemplo, ha permitido

---

<sup>68</sup> Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia [COM (2005) 491 final - no publicada en el Diario Oficial].

incautar importantes cantidades de droga en el interior de la Unión. Además, se aconseja la promoción del Estado de Derecho por medio de la cooperación con el fin de garantizar la seguridad tanto en el interior como en el exterior de la Unión. La experiencia adquirida y los éxitos alcanzados por la Unión en ámbitos como la gestión de las fronteras o la lucha contra la delincuencia organizada constituyen un buen punto de referencia para terceros países que se enfrentan a estos mismos problemas. Para ello es preciso favorecer la cooperación regional, ya que la mejor manera de hacer frente a los retos transfronterizos como la migración y la gestión de fronteras suele ser la acción concertada a nivel regional. La Comisión respalda el multilateralismo en las organizaciones internacionales con vistas a aumentar el peso de la Unión en el seno de las instancias internacionales y de fomentar la elaboración de nuevos instrumentos internacionales<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> La comunicación señala los principios que deben regir la política dirigida a los terceros países:

- a) fijación de prioridades geográficas en las políticas de ampliación, de desarrollo y de relaciones exteriores en función de las relaciones especiales de la UE con determinadas regiones o países;
- b) estrategias adaptadas con el fin de dar una respuesta individual a la situación específica de un país o región;
- c) flexibilidad en la programación con el fin de garantizar la adaptación a nuevas prioridades;
- d) coordinación entre pilares, es decir, la acción exterior en materia de justicia, libertad y seguridad presenta a veces una interrelación entre pilares que no sólo afecta a cuestiones de competencia comunitaria, sino también a la PESC y a la cooperación policial y judicial, lo cual requiere una coordinación estrecha entre el Consejo y la Comisión para garantizar la coherencia de las actividades exteriores de la UE;
- e) asociación con terceros países en los ámbitos de justicia, libertad y seguridad en las políticas de ampliación, relaciones exteriores y desarrollo;
- f) pertinencia de la acción exterior, de forma que exista un vínculo claro entre las actividades interiores dirigidas a crear el espacio de libertad, seguridad y justicia, y las acciones exteriores destinadas a apoyar este proceso;
- g) valor añadido a través del intercambio regular de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre las actividades realizadas en los terceros países;
- h) evaluación comparativa de modo que todas las acciones incluyan mecanismos de evaluación de los progresos realizados en los terceros países y de la pertinencia de la acción en relación con los objetivos.

Ya se han establecido los grandes principios de una estrategia que aborde los aspectos exteriores de la política de justicia, libertad y seguridad. Esta estrategia incluye, entre otros elementos, una asociación en materia de seguridad con los Estados Unidos, la cooperación con los países de los Balcanes Occidentales, una asociación estratégica con Rusia, la cooperación con Ucrania y la garantía de la estabilidad y el apoyo al proceso de reforma y a la progresión de la buena gobernanza y del Estado de Derecho en los países mediterráneos. La Comisión enumera varias prioridades políticas que se derivan del programa de La Haya y de su plan de acción y que constituyen la base general de las relaciones con los terceros países. Se trata, entre otras, de los derechos humanos, del refuerzo de las instituciones y de la buena gobernanza, de la mejora de la capacidad de los terceros países en materia de gestión de las migraciones, y de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada<sup>70</sup>.

Además, órganos comunitarios como Europol o Eurojust establecen acuerdos y métodos de trabajo con países terceros. La política de desarrollo tiene repercusiones a largo plazo en materia de justicia, libertad y seguridad. Por último, las Comunidades Europeas y los Estados miembros son los principales actores en las organizaciones internacionales como el Consejo de Europa que permiten promover valores y prioridades comunes. Para facilitar la aplicación de la presente estrategia, la Comisión fija las prioridades y define los medios de acción adecuados en el marco de sus competencias y hace un seguimiento de su aplicación de forma regular.

---

<sup>70</sup> Para ello la Unión dispone de una amplia gama de instrumentos con el fin de adaptar las modalidades de su cooperación exterior a la situación de cada país. Entre estos instrumentos, cabe citar:

- a) acuerdos bilaterales (acuerdos de cooperación judicial y de extradición, acuerdos de concesión de visados, etc.;
- b) procesos de ampliación que incluyan prioridades en materia de justicia, libertad y seguridad;
- c) Política Europea de Vecindad (PEV) (DE) (EN) (FR) y plan de acción;
- d) programas de ayuda exterior (CARDS, TACIS, MEDA);
- e) cooperación regional, como la de las cumbres Asia-Europa (ASEM);
- f) regímenes individuales, como con los Estados Unidos, con los que se abordan las cuestiones de justicia, libertad y seguridad en la nueva agenda transatlántica.

El Consejo examina los progresos registrados y las prioridades establecidas<sup>71</sup>.

Por último y descendiendo al nivel más operativo, nos encontramos con la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza<sup>72</sup>. El objetivo de esta decisión es intensificar la cooperación policial y judicial transfronteriza entre los países de la Unión Europea en materia penal. Concretamente, pretende mejorar los intercambios de información entre las autoridades encargadas de prevenir e investigar los delitos. La decisión establece disposiciones sobre:

- el acceso a ficheros automatizados de análisis de ADN, sistemas automatizados de identificación dactiloscópica y datos de los registros de matriculación de vehículos nacionales;
- el suministro de datos referentes a grandes acontecimientos;
- el suministro de información destinada a evitar actos terroristas;
- otras medidas para reforzar la cooperación policial transfronteriza.

---

<sup>71</sup> Según la Comisión, la eficacia y la coherencia de esta estrategia se deben mejorar por medio de:

- a) la coordinación entre los grupos de trabajo geográficos del Consejo y los grupos encargados de las cuestiones de justicia, libertad y seguridad. El Coreper (Comité de Representantes Permanentes) desempeña una función de coordinación importante en este ámbito;
- b) la coherencia de las acciones exteriores de la Unión;
- c) la reacción rápida frente a necesidades repentinas o nuevos tipos de amenaza;
- d) la función reforzada de la Unión en el seno de organizaciones internacionales;
- e) la cooperación regional en temas de justicia, libertad y seguridad.

<sup>72</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

### **3 LOS INSTRUMENTOS TECNICOS OPERATIVOS PARA EL CONTROL DE LA FRONTERA EXTERIOR EUROPEA: LOS CENTROS PREVIOS HASTA FRONTEX Y LA NUEVA AGENCIA DE FRONTERAS Y GUARDACOSTAS EUROPEA**

Una vez analizadas las políticas en materia de fronteras, inmigración y asilo de la Unión Europea, se hace necesario analizar los instrumentos técnico-operativos de los que se ha dotado la Unión Europea para llevar a cabo con eficiencia esas políticas.

En un primer momento la Unión Europea, a modo de proyecto piloto, creó en diferentes países unos centros que se ocupaban de la gestión de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas así como de un centro que se ocupara de realizar análisis de riesgos y la formación de los guardias de frontera.

No obstante, siendo evidente en los ámbitos europeos que debía de ser un solo organismo el que coordinara a nivel europeo la ejecución de esas políticas, se fueron dando los pasos necesarios para fusionar esos centros en uno solo, constituyendo la Agencia Frontex.

Esta idea se plasmó en las conclusiones adoptadas en el Consejo de Sevilla del 21 y 22 de junio del 2002. En dicho consejo se puso de manifiesto la necesidad de poner en marcha una serie de medidas a corto plazo para crear un órgano común que asumiera todas funciones propias del control de fronteras<sup>73</sup>.

A lo largo de este capítulo se analizará el recorrido de estos pequeños centros que comenzaron a asumir responsabilidades dentro ámbito de control de

---

<sup>73</sup> Así, en las conclusiones 31 y 32, el Consejo Europeo además de congratularse por los buenos resultados cosechados por los distintos centros en esta materia, instó la creación de un único órgano de gestión. En concreto, la conclusión 32 afirma que “El Consejo Europeo celebra la reciente aprobación del plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros, elaborado a partir de las tres iniciativas citadas, que deberá contribuir, entre otros objetivos, a un mejor control de los flujos migratorios, y solicita que se establezca sin demora, en el marco del Consejo, el órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y encargado de coordinar las medidas incluidas en dicho plan”.

fronteras hasta la configuración de un único organismo que asumiría todas esas competencias de forma simultánea.

### 3.1 HACIA FRONTEX, LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS. LOS CENTROS PREVIOS

Como primera forma de articular la ejecución de esas políticas se decidió establecer tantos centros previos como áreas de interés. Estas áreas fueron de análisis de riesgos, formación, fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Como se ha adelantado, todos estos centros desaparecieron con la llegada a escena de la Agencia Frontex, que asumiría todas sus competencias y responsabilidades, creando estructuras que acogieran y gestionaran las responsabilidades de todos y cada uno de ellos.

Con base en Finlandia, El Centro de análisis de riesgos inició sus trabajos en abril del 2003 con la presentación de un modelo común e integral de análisis de riesgo. El Centro contaba con un Director y expertos de todos los Estados Miembros así como de un grupo de control, formado por Europol, la Comisión, el Consejo y observadores de algunos Estados Miembros.

La principal tarea del centro es la de producir informes de riesgos siempre vinculados a la frontera exterior, efectuándolos tanto anualmente como por zonas de riesgo, usando el modelo establecido comúnmente, este documento no es público<sup>74</sup>.

Otro paso fue la necesidad de contar con un currículo común para todos los guardias de fronteras de la Unión europea. Esta formación sería encomendada a la Academia de la policía federal austriaca en Traiskirchen que fue elegida como primer centro de formación de todos los guardias de fronteras europeos. La Academia contaba con un Consejo Asesor y un órgano de apoyo permanente en el cual estaban representados todos los Estado Miembros.

El Centro de fronteras terrestres, con sede en Berlín, tenía entre sus principales obligaciones realizar análisis de riesgos propios de la frontera exterior terrestre, elaborar protocolos para el descubrimiento de pasaportes falsos, el

---

<sup>74</sup> Este documento se denomina *Common Integrated Risk Analysis Model-CIRAM*. Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos.

intercambio de información y la elaboración de un manual para incrementar la especialización de los guardias de fronteras en materia de frontera terrestre.

Para la creación de los Centros de fronteras marítimas únicamente Grecia y España presentaron sus candidaturas. Así quedaron constituidos los centros del Este del mar Mediterráneo (ESBC)<sup>75</sup> y del Oeste (WSBC)<sup>76</sup>.

Entre los objetivos de estos Centros están la dirección, gestión y coordinación para prevenir la inmigración irregular por mar, cada cual en su ámbito de responsabilidad concretándose en las siguientes medidas y responsabilidades:

1. Garantizar una eficiente planificación organización, coordinación y control para evitar y prevenir la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos en las aguas territoriales de los Miembros Estados.
2. Asegurar una continuidad en la coordinación de la vigilancia diaria en el Mediterráneo por parte de las organizaciones competentes de cada nación.
3. Cooperar con otros centros para lograr una gestión integrada de la frontera exterior.

El Centro de fronteras aéreas fue adjudicado a Italia puesto que ya contaba con una herramienta avanzada de comunicación entre los puntos de contacto de los aeropuertos. Con sede en Fiumicino, Roma, el Centro se componía de un Director y su órgano de apoyo compuesto de varios expertos de distintos Países Miembros.

Para asegurar la continuidad en la monitorización de la frontera exterior, no bastaba con conocer en tiempo real lo que sucedía en las puertas de Europa, sino que el sistema debía dar un paso más para tener ojos fuera de las fronteras europeas. Era necesario obtener información y convertirla en inteligencia en terceros países, por lo tanto habría que contar con una red de vigilancia avanzada fuera de la frontera. En suma, la forma de obtener esta información se lograría mediante los oficiales de enlace de inmigración que se destinarían a un país o a un organismo de la Unión Europea con el fin de tratar temas relativos a la inmigración. Entre sus obligaciones están acopiar información sobre:

---

<sup>75</sup> ESCB. Eastern Sea Border Centre. Este centro se encargaría del control de la frontera marítima Este y tendría la base física en el puerto del Pireo en Grecia.

<sup>76</sup> WSCB. Western Sea Border Centre. Este centro se encargaría del control de la frontera marítima Oeste y tendría base física en Madrid, España.

1. Los flujos de inmigrantes irregulares con destino a la Unión Europea, sus rutas, modus operandi y medios de transporte que utilizan así como información sobre las redes ilegales.
2. Existencia de actividades delictivas que trabajan en consonancia o muy cerca del fenómeno de la inmigración.
3. Acontecimientos que puedan afectar a los flujos migratorios.

Así como llevar a cabo las siguientes tareas:

1. Ayudar a los países emisores a prevenir las salidas de sus territorios con dirección a la Unión Europea.
2. Explorar posibles formas de agilizar las devoluciones de inmigrantes irregularmente arribados.

Estos oficiales de enlace de inmigración no son funcionarios de la Unión Europea sino funcionarios de cada uno de los Estados Miembros que forman una red de información y cuyos informes pueden ser consultados y explotados por el resto de la red.

Al poco tiempo del inicio de los trabajos de los centros anteriormente mencionados se instituyó un órgano común compuesto por los jefes de servicios de control de fronteras de los Estados Miembros, además de los de Islandia y Noruega, encargado de coordinar las medidas recogidas en las decisiones del Consejo de Sevilla. Este órgano sería el antecesor del Consejo de Administración de Frontex. Con la creación de este órgano se dio el primer paso para reunir a todos los centros bajo una única estructura de mando y control.

### 3.2 LOS PROYECTOS PILOTO PARA EL ESTUDIO DE LA FRONTERA EXTERIOR: PROGRAMAS ARGO Y AENEAS

La primera decisión que tomó este órgano que aglutinaba a los centros previos para establecer la línea de trabajo a desarrollar fue impulsar los programas Argo y Aeneas.

El objetivo de estos programas era evaluar el impacto de los diferentes proyectos en las políticas europeas de la inmigración.

El primer programa a desarrollar sería el denominado Programa Argo<sup>77</sup> cuya finalidad era mejorar la cooperación administrativa de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración. La duración de dicho programa se extendió del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2006.

Los objetivos principales del Programa eran:

1. Promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas;
2. promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario para armonizar las decisiones tomadas por los servicios nacionales de los Estados miembros, evitando así disfunciones que puedan perjudicar el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia;
3. mejorar la eficacia global de los servicios nacionales al aplicar las normas comunitarias en cumplimiento de sus funciones;
4. asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias;
5. fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Para alcanzar los objetivos, el programa ARGO apoyaría las actividades de los Estados Miembros en el ámbito de las fronteras exteriores cuya finalidad fuera:

1. velar por que los Estados miembros lleven a cabo controles fronterizos de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes establecidos por la legislación comunitaria;
2. proporcionar un nivel equivalente de protección y vigilancia eficaces en las fronteras exteriores;

---

<sup>77</sup> El Programa Argo fue adoptado por la Decisión del Consejo, 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO).

3. reforzar la eficacia de los controles en los pasos fronterizos y la vigilancia entre estos puntos.

Para alcanzar los objetivos en el ámbito de los visados deberían:

1. velar por que los Estados miembros expidan los visados de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes fijados por la legislación comunitaria;
2. promover un nivel equivalente de control y seguridad en la expedición de visados;
3. promover la armonización del examen de las solicitudes de visado, y en especial de los documentos acreditativos relativos al propósito del viaje, medios de subsistencia y alojamiento;
4. promover la armonización de las excepciones previstas por los Estados miembros a determinadas categorías de solicitantes de visado al objeto de facilitar el control en las fronteras exteriores y la libertad de movimiento entre los Estados miembros;
5. reforzar en general la cooperación consular entre los Estados miembros.

Para alcanzar los objetivos en el ámbito del asilo tendrían que:

1. promover el establecimiento y la puesta en marcha de un régimen común europeo de asilo apoyando medidas y normas que desemboquen en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Comunidad, para las personas a las que se haya concedido asilo;
2. simplificar la manera de determinar a qué Estado corresponde examinar una solicitud de asilo;
3. apoyar la aproximación de las normas de reconocimiento y del contenido del estatuto de refugiado, junto con medidas relativas a formas de protección subsidiaria que ofrezcan un estatuto apropiado a cualquier persona que necesite tal protección;
4. reforzar la eficacia e imparcialidad del procedimiento de asilo y aumentar la convergencia de las resoluciones sobre solicitudes de asilo;
5. reforzar los mecanismos de reasentamiento y entrada, y los medios legales de admisión en los Estados miembros por razones humanitarias.

Para alcanzar los objetivos en el ámbito de la inmigración se debería:

1. velar por que los Estados miembros expidan los permisos de residencia y de trabajo de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes establecidos por la legislación comunitaria;
2. promover un mejor conocimiento de las normas sobre permisos de residencia y trabajo por parte de los ciudadanos de terceros países;
3. propiciar el estudio de las repercusiones de la política de inmigración comunitaria y de la percepción de dicha política en los países de origen de los migrantes;
4. velar por la aplicación efectiva, eficiente y homogénea de las normas y de las políticas comunes relativas a los flujos migratorios irregulares y a la inmigración ilegal salvaguardando un nivel de acceso suficiente a la protección internacional;
5. mejorar la cooperación en el ámbito del retorno de los nacionales de terceros países, apátridas sin permiso de residencia y solicitantes de asilo rechazados, incluido el tránsito a través de otros Estados miembros y de terceros países;
6. reforzar la lucha contras las redes de inmigración clandestina y la prevención de los flujos de inmigración ilegal.

Para la consecución de estos objetivos el Programa preveía un amplio catálogo de acciones a desarrollar<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> El programa ARGO podía apoyar los siguientes tipos de acciones:

- a) acciones de formación, que incluyan, en especial, la elaboración de planes de estudios armonizados y módulos de formación de base, organizados por los servicios nacionales, y acciones complementarias destinadas a abrir los servicios nacionales a los mejores métodos y técnicas de trabajo desarrollados en otros Estados miembros;
- b) intercambios de personal asegurándose de que los agentes en comisión de servicios participen efectivamente en el trabajo de los servicios nacionales de acogida;
- c) acciones que promuevan, por una parte, el uso del tratamiento informatizado de ficheros y trámites, incluidas las técnicas más actualizadas de intercambio electrónico de datos y, por otra parte, la recogida, análisis, distribución y explotación de información utilizando al máximo las tecnologías de la información, en especial, la creación de centros de información y sitios Internet;

En definitiva, este programa estaba enfocado a la homogeneización y armonización a la hora de aplicar las normas europeas, es decir, que en cualquier parte de la frontera exterior de la UE una actuación se ajuste a los mismos protocolos independientemente del país donde se desarrolle. Tras la ejecución del programa Argo, se aprobó el Programa Aeneas<sup>79</sup>. El mismo estuvo dedicado a la asistencia técnica y financiera a terceros países en el campo de la inmigración.

La Comunicación expuso el plan de acción de la Comisión para los programas piloto regionales de protección. En el marco del nuevo enfoque de la Unión Europea con respecto al régimen de protección internacional, se propondrían posteriormente programas regionales de protección, inspirados en la experiencia adquirida en la aplicación de los programas piloto presentados en la Comunicación.

Estos programas tendrían como función reforzar las capacidades de protección de las regiones y mejorar la de los refugiados a través de soluciones duraderas, es decir, la repatriación, la integración *in situ* y la reinstalación en un tercer país.

Estos programas se basaban en acciones ya existentes, en particular en el marco del programa de asistencia técnica y financiera en favor de terceros países

- 
- d) evaluación del impacto de las normas y procedimientos comunes basados en los artículos 62 y 63 del Tratado;
  - e) acciones tendentes a promover el desarrollo de mejores prácticas para optimizar los métodos de trabajo y el equipo, simplificar procedimientos y acortar plazos;
  - f) acciones operativas que podrán incluir la creación de centros operativos comunes y de equipos integrados por personal de dos o más Estados miembros;
  - g) estudios, investigación, conferencias y seminarios en los que participe personal de los Estados miembros y de la Comisión y, en su caso, de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales pertinentes;
  - h) mecanismos de consulta y asociación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales pertinentes;
  - i) actividades de los Estados miembros en terceros países, en especial comisiones exploratorias en los países de origen y tránsito

<sup>79</sup> El Programa Aenas se adoptó mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 1 de septiembre de 2005, sobre los programas regionales de protección [COM (2005) 388 final - no publicada en el Diario Oficial]

en el ámbito de las migraciones y el asilo (AENEAS), y del programa TACIS. La Comisión deseaba una mayor coordinación de las políticas de la UE en los ámbitos de los refugiados, la ayuda humanitaria y el desarrollo.

Los programas tendrían en cuenta las necesidades de los distintos países:

1. en regiones de tránsito, sería necesario reforzar las capacidades en las fronteras meridionales y orientales de la UE, para permitir administrar mejor las migraciones y ofrecer una protección adecuada a los refugiados;
2. en regiones de origen, sería esencial una estrecha asociación con terceros países y una consulta directa al Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

La Comisión, que se ocuparía de la coordinación entre los Estados miembros y los países de origen, tránsito y primer asilo, deseaba que la cuestión de los refugiados y la protección se convirtiese en una prioridad política para los países terceros y los Estados miembros de la UE. Esta Comunicación definía el contexto general en el que se aplicarían los programas piloto, formulaba recomendaciones sobre su ámbito de aplicación geográfico y su contenido, y trazaba la vía a seguir para integrar el enfoque de estos programas en las relaciones de la Comunidad con la región y los países<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Los programas a desarrollar por AENEAS debían incluir las siguientes acciones:

- a) proyectos de mejora de la situación general en materia de protección en el país de acogida;
- b) proyectos destinados a establecer un procedimiento eficaz de determinación del estatuto de refugiado;
- c) proyectos con repercusiones directas y positivas sobre los refugiados;
- d) proyectos que benefician a la comunidad local de acogida;
- e) proyectos que tienen como objetivo la formación sobre cuestiones de protección para quienes trabajan con refugiados y emigrantes;
- f) un sistema de registro basado en el proyecto Profile, establecido por el ACNUR;
- g) un compromiso voluntario de los Estados miembros para encontrar soluciones duraderas para los refugiados en su territorio. La reinstalación de los refugiados en los Estados miembros de la UE será esencial para reforzar el aspecto de cooperación de los programas.

La Comisión consideraba que era prioritario un programa de actuación en los Nuevos Estados Independientes occidentales (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia), por lo que se refería a las regiones de tránsito, y en el África subsahariana (Grandes Lagos/África Oriental), respecto a las regiones de origen.

### 3.3 LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS: FRONTEX, ESTRUCTURA Y RECURSOS

Tras dos años de adopción de medidas y acciones y de la consecución de resultados positivos en cuanto al control eficiente de las fronteras, la Comisión dio el paso definitivo para el establecimiento del deseado único órgano de control.

La Agencia Europea de Fronteras, conocida como Frontex, se crea por el Reglamento del Consejo 2007/2004 de 26 de octubre de 2004<sup>81</sup>.

En el Reglamento se sientan las bases de la nueva Agencia mediante unos principios generales tan amplios que permitiera en el futuro ampliar su capacidad de actuación dentro de sus competencias. Como así ocurriera en octubre de 2011 y septiembre de 2016.

Frontex, la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, comenzó a funcionar en 2005. Su misión era mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y reforzar la cooperación entre las autoridades nacionales de fronteras.

La sede oficial de la Agencia Frontex se establece en Varsovia, Polonia por Decisión del Consejo 2005/358<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Modificado posteriormente por el Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011. En 2011, tras una evaluación de su trabajo y en respuesta a los llamamientos del Consejo y del Consejo Europeo (incluidos en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo adoptado en 2008 y en el Programa de Estocolmo adoptado en 2009) se modificó el primer Reglamento para reforzar el papel de Frontex y sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal, mejorando así las posibilidades de la Agencia para incrementar la cooperación.

<sup>82</sup> 2005/358/CE: Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2005, 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.

De acuerdo con el documento fundacional de Frontex, las áreas de la Agencia se desarrollan en torno a cuatro conceptos fundamentales,

1. Concienciación del fenómeno de la inmigración, entendido como la necesidad de tener una información permanente, basada en la inteligencia y el análisis de la información, de la situación en la frontera exterior para, de este modo proponer cambios y evaluar riesgos y amenazas que puedan tener impacto en la seguridad interior de la UE.
2. Capacidad de respuesta, toda vez que la Agencia juega un papel importantísimo en el lanzamiento de actividades conjuntas y la coordinación de los medios empleados por los Estados Miembros de la UE para la consecución de su objetivo.
3. Interoperabilidad, debido al papel que debe jugar para promover la armonización de protocolos, necesidades operacionales y procedimientos administrativos así como soluciones técnicas para sustentar eficazmente la gestión de la frontera exterior de la UE.
4. Capacidad de actuar, incrementando por tanto la eficacia y la eficiencia de los medios que los Estados Miembros ponen a su disposición para lograr el objetivo de aumentar la seguridad interna de la UE.

Por tanto, el principal cometido de Frontex es gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores con el fin de mejorar la gestión integrada de la frontera exterior de los Estado Miembros de la UE. En definitiva la Agencia coordina los esfuerzos de los Estados Miembros en su responsabilidad de protección del a frontera exterior de la UE, asimismo proporcionara asistencia técnica necesaria en cada caso. Las funciones a ejercer se entienden en un sentido genérico, tales como asistencia en la formación de guardia nacional de fronteras, realizar análisis de riesgos, monitorizar la evolución de la investigación en materia de control de fronteras exteriores, facilitar apoyo en caso de operaciones de retorno.

El Reglamento establece asimismo asuntos de capital importancia para el funcionamiento tales como: el intercambio de información entre los Estados Miembros, la cooperación en materia de retorno, las competencias del personal al servicio de la Agencia, la cooperación con Europol y otras organizaciones internacionales, el papel fundamental que debe jugar en el desarrollo e

implementación del concepto de la gestión integral de fronteras, la creación del Consejo de Administración como Órgano Superior Directivo -fijando su composición, funcionamiento y presidencia- y por último fija el régimen financiero y de ejecución de su presupuesto. Muchos de estos aspectos, por su interés, se desarrollan más adelante.

En 2007, mediante el Reglamento 863/2007, se creó una importante herramienta, los equipos de intervención rápida en frontera, los llamados "RABIT"<sup>83</sup>.

Este Reglamento es la respuesta a la petición del Consejo Europeo de La Haya, que, en sus conclusiones, pidió la constitución de equipos de expertos nacionales capaces de facilitar rápidamente una ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que lo soliciten. El Consejo Europeo, en sus conclusiones del 15 y 16 de diciembre de 2005, invitó a la Comisión a presentar, antes de la primavera de 2006, una propuesta de creación de equipos de reacción rápida de acuerdo con el Programa de La Haya. Como respuesta, el 19 de julio de 2006, la Comisión presentó un proyecto de texto destinado a modificar el Reglamento relativo a la creación de Frontex con el fin de dotar de base jurídica a dichos equipos. Una vez recibida una solicitud de un Estado miembro, el Director Ejecutivo de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex) adoptará una decisión sobre el despliegue de equipos de intervención rápida en las fronteras, y a más tardar en un plazo de 5 días laborables desde la recepción de la demanda. Frontex y el Estado miembro solicitante establecerán un plan operativo que defina las modalidades precisas de la intervención de uno o varios equipos. El Director Ejecutivo designará a uno o más expertos de Frontex que actuarán como enlaces entre Frontex, el Estado miembro de acogida y los miembros del equipo con el fin de controlar la ejecución del plan operativo y transmitir a Frontex una evaluación del impacto del despliegue del equipo. Por su parte, el Estado miembro designará a un punto de contacto encargado del enlace entre sus autoridades y Frontex<sup>84</sup>. Frontex determinará la composición de los equipos, cuyos miembros procederán de las

---

<sup>83</sup> RABIT. *Rapid Border Intervention Teams*. Equipos Rápidos de Intervención en Frontera.

<sup>84</sup> Este punto de contacto nacional de Frontex se denomina *National Frontex Point of Contact*.

reservas nacionales, y los desplegará; organizará formaciones y ejercicios relacionados con las tareas a realizar.

Los miembros de los equipos encargados de realizar las misiones de control y vigilancia en las fronteras exteriores deberán respetar la legislación comunitaria y la legislación nacional del Estado miembro de acogida; durante su intervención estarán bajo el mando del Estado miembro de acogida, seguirán sus instrucciones y actuarán en presencia de guardas de frontera nacionales. Conservarán su calidad de agentes del cuerpo nacional de guardias de frontera de su Estado miembro de origen y por ello estarán autorizados a portar su arma de servicio y a vestir su propio uniforme, aunque complementado con un brazalete azul con la insignia de la Unión Europea y de Frontex que los identifique; podrán consultar las bases de datos del Estado de acogida y emplear la fuerza en caso necesario. Cuando los agentes invitados de los equipos operen en el Estado de acogida, su Estado miembro de origen será responsable de cualquier daño que pudieran causar. Durante el despliegue de los equipos, los agentes invitados serán asimilados a los agentes del Estado miembro de acogida en lo relativo a las infracciones de las que pudieran ser víctimas o que pudieran cometer.

Estos equipos están especialmente orientados a las crisis migratorias repentinas. Se confiere así, por primera vez en la Unión Europea, a guardias de frontera actuando en un país que no es su Estado poderes de policía ejecutiva. Es decir, los guardias de fronteras desplegados en cualquier escenario europeo bajo paraguas RABIT, actúan como si de nacionales del país donde se encuentran desplegados fueran, tanto en obligaciones como en derechos, portando incluso armas y pudiendo hacer uso de ellas conforme a los preceptos legales del país asistido.

Estos equipos RABIT fueron empleados por primera vez en la ciudad Griega de Orestiada en Diciembre de 2011<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> El motivo de la solicitud de intervención de los equipos RABIT por parte de las autoridades a Frontex fue debido a que en una sola semana cruzaron la frontera greco-turca más de 8000 personas desatando una crisis migratoria.

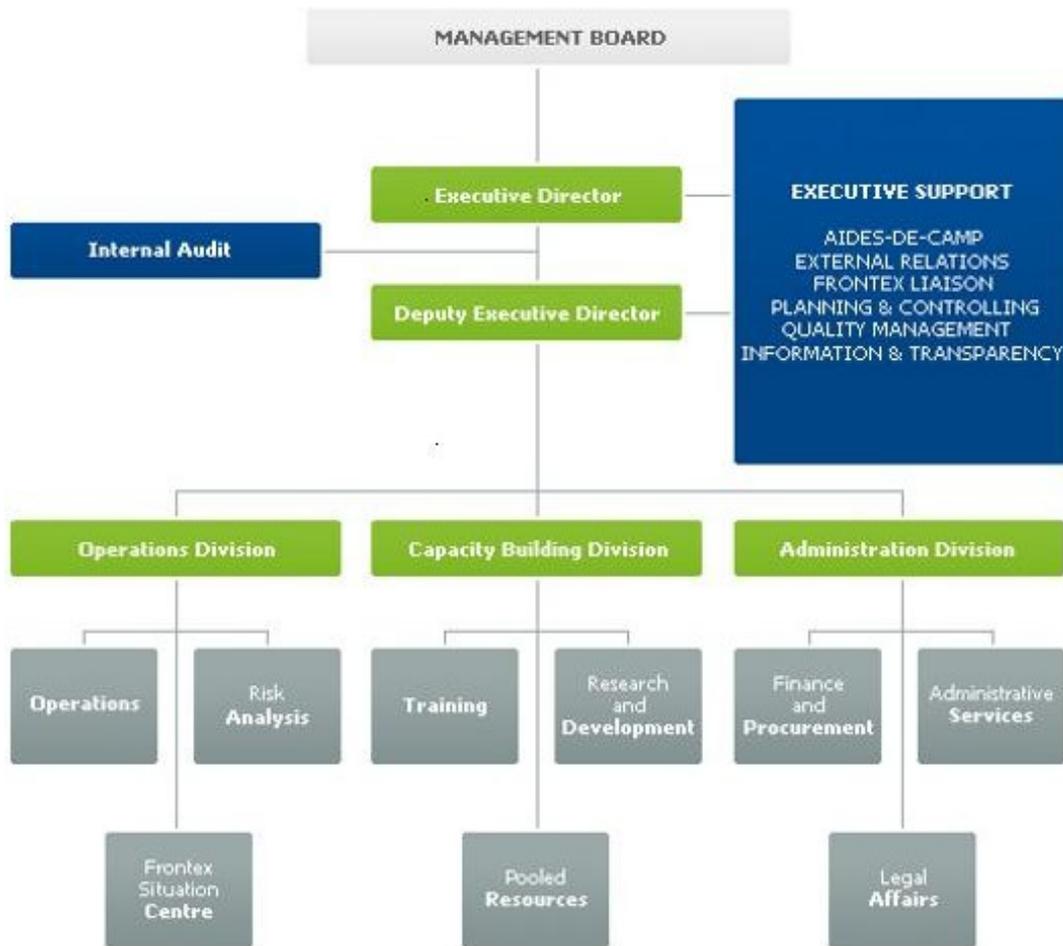
### 3.3.1 Organigrama de Frontex

Para el desarrollo de todas las acciones encomendadas en el Reglamento de Frontex, se dotó a la Agencia de un organigrama adaptado a sus funciones particulares. Más allá del nivel directivo, se establecieron tres grandes divisiones que son las de operaciones, de fortalecimiento de capacidades y de administración. De ellas, la que se configuraría como la más relevante es la división de operaciones debido a que es la encargada de la directa implementación de los planes operativos para hacer frente en primera línea a la inmigración irregular<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Este organigrama deberá ser necesariamente modificado a raíz de la nueva configuración de la Agencia llevada a cabo por el Reglamento 1624/2016 que se analizará en el apartado correspondiente

Ilustración 1. Organigrama de Frontex



Fuente: Frontex

### 3.3.2 El Consejo de Administración o Management Board

El Consejo de Administración es el máximo órgano directivo. Está compuesto por un representante de cada Estado Miembro de la Unión Europea y dos representantes de la Comisión Europea, todos ajenos a la propia Agencia Frontex. Para ello, cada Estado Miembro, nombra a un representante y un suplente ambos de acreditada experiencia y conocimientos especializados en el

ámbito de la gestión de fronteras. El mandato será por cuatro años y se podrá renovar una sola vez.

Respecto a los países asociados a la aplicación y desarrollo del acervo Schengen está prescrito que pueden participar del Consejo, además Irlanda y Gran Bretaña serán invitadas a asistir a las reuniones.

Presidirá el Consejo de Administración uno de sus miembros previa votación debiendo elegir a la vez a un vicepresidente sustituto, su mandato será de dos años renovables. La Secretaría del Consejo corresponde designarla a la Agencia Frontex de entre su personal.

Las reuniones las convoca el Presidente, debiendo reunirse al menos dos veces al año en sesión ordinaria, haciéndolo además por iniciativa del Presidente o a petición de un tercio de sus miembros.

El Consejo adopta sus resoluciones por mayoría absoluta de sus miembros con derecho a voto, lo cual excluye a Irlanda y Gran Bretaña.

Son atribuciones del Consejo de Administración:

1. Nombrar al Director Ejecutivo a propuesta de la Comisión.
2. Adoptar, antes del 31 de marzo de cada año el informe general de la Agencia y remitirlo al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Comité Económico y Social y al Tribunal de Cuentas.
3. Adoptar, antes del 30 septiembre de cada año por mayoría de tres cuartos de sus miembros, el programa de trabajo del año siguiente remitiéndolo a los órganos anteriormente citados.
4. Definir los procedimientos decisorios que aplicará el Director Ejecutivo en relación con las funciones operativas de la Agencia.
5. Todo lo relativo al presupuesto de la Agencia.
6. Ejercer la potestad disciplinaria sobre el Director Ejecutivo y Director Adjunto.
7. Adoptar su reglamento interno.
8. Definir la estructura orgánica de la Agencia y establecer su política de personal.

### 3.3.3 El Director Ejecutivo

La Comisión Europea propone candidatos para el puesto mencionado sobre un anuncio de vacante oficial publicada en el Diario Oficial de la UE al que puede aplicar cualquier alto funcionario de un país miembro.

El Director Ejecutivo, será nombrado por decisión de la mayoría de dos tercios del Consejo de Administración basándose en la apreciación de méritos, capacidades demostradas en ámbitos administrativo y de gestión, así como de su experiencia en la gestión de las fronteras exteriores. El Director puede ser asistido por un Director Ejecutivo Adjunto, el mismo será nombrado por el Consejo de Administración a propuesta del Director Ejecutivo. Ambos pueden ser destituidos por el mismo procedimiento por el Consejo de Administración. La validez del puesto será de cinco años renovables una sola vez.

Son atribuciones del Director Ejecutivo:

1. Gestionar la Agencia Frontex con independencia de cualquier gobierno.
2. Preparar y ejecutar las decisiones, programas y actuaciones aprobados por el Consejo de Administración.
3. Adoptar las disposiciones necesarias que permitan garantizar el funcionamiento de la Agencia conforme a lo dispuesto en su Reglamento.
4. Elaborar un proyecto de programa de trabajo así como un informe de actividad y presentarlos al Consejo de Administración.
5. Ejercer las competencias respecto del personal de la Agencia.
6. Elaborar presupuesto de ingresos y gastos de la Agencia así como ejecutar el presupuesto asignado.
7. Delegar atribuciones en otros miembros de la Agencia.

El director ejecutivo responderá de sus actos ante el Consejo de Administración, asimismo puede ser invitado por el Parlamento Europeo y por el Consejo para informar sobre la ejecución de sus funciones. El Director Ejecutivo cuenta con órganos de apoyo a su labor, tales como Ayudantes de Campo, Oficina de Relaciones Exteriores, Control de Calidad y Oficina de Prensa.

### 3.3.4 La División de Operaciones

Esta división se configura como el brazo ejecutor de toda la política de la Agencia y, por tanto, casi de la Unión Europea para con la inmigración irregular, de hecho, es la división que consume la mayor parte del presupuesto de la Agencia<sup>87</sup>.

Esta división se estructura en diferentes Departamentos, tales como Operaciones, Análisis de Riesgos y Centro Permanente de Situación. El Jefe de División se ocupa, con un adjunto, de ejecutar y coordinar todas las operaciones que se efectúan por los diferentes Sectores en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea.

Al Departamento de Operaciones pertenecen los Sectores de fronteras terrestres, marítimas, aéreas y operaciones de retorno<sup>88</sup>. Obviamente cada cual se ocupa de la parte de la frontera exterior que su propio nombre indica y el de operaciones de retorno se encarga de ejecutar la política europea de retorno frente a la inmigración irregular.

El Sector de frontera terrestre centra sus esfuerzos en la permeabilización de la frontera hacia el Este de la Unión Europea por razones obvias. Esta acción se centra en dos puntos críticos: uno en Grecia, concretamente en Orestiada, ciudad fronteriza con Turquía, donde se concentran gran número de personas que tratan de penetrar en territorio de la Unión Europea provenientes de Oriente; y el otro en la frontera de Hungría con Serbia donde se han concentrado miles de personas, sobre todo refugiados sirios, para entrar en el territorio de la Unión Europea para continuar destino a países nórdicos. Para desplegar sus funciones requiere de un presupuesto tipo medio<sup>89</sup> puesto que despliega mayormente medios técnicos tales como cámaras térmicas y dispositivos perimetrales que son de un coste no muy elevado así como expertos.

---

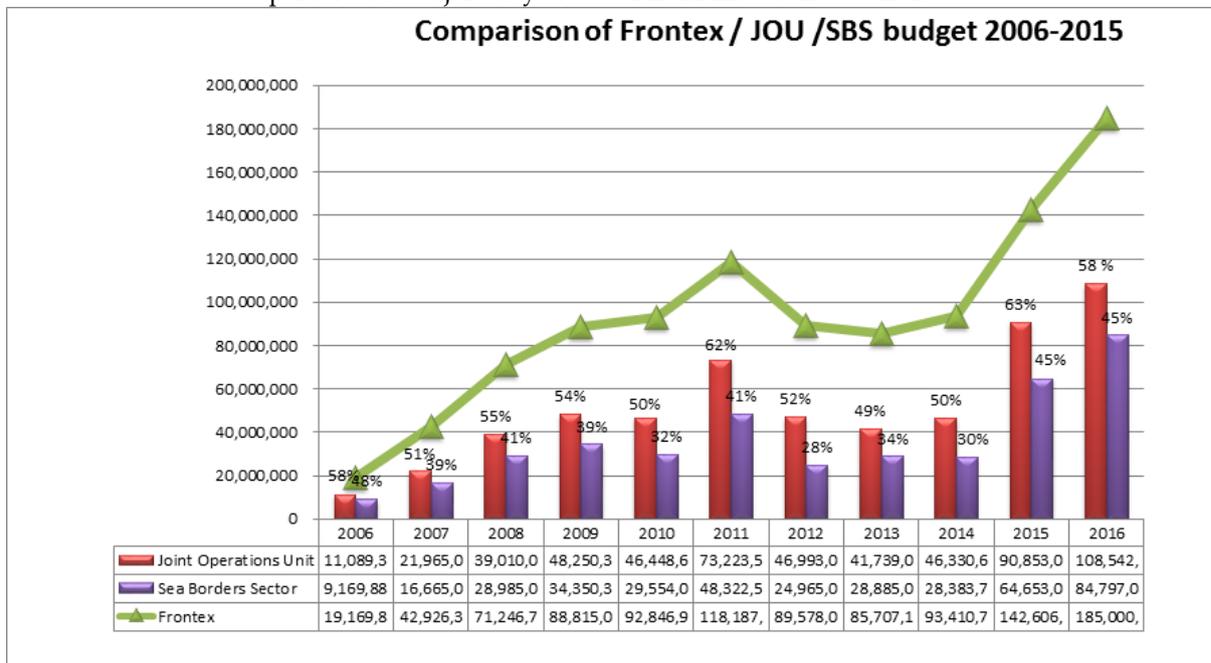
<sup>87</sup> Contó un presupuesto de 63 millones de Euros en 2010, fuente Frontex. [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

<sup>88</sup> En 2016 se creó la nueva Unidad de Retornos separándose como Departamento bajo el mando de JOU.

<sup>89</sup> Cuenta con un presupuesto de 9.2 millones de euros para 2015, fuente Frontex. [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

El Sector Marítimo, el cual es el que dentro de la División de Operaciones más presupuesto consume<sup>90</sup> puesto que despliega barcos, aviones, helicópteros. Se ocupa de coordinar los medios que los Países Miembros aportan para luchar contra la inmigración irregular en el mar. A continuación se muestra la evolución del presupuesto de este Sector en comparación con el de su superior jerárquico, la Unidad de operaciones conjuntas<sup>91</sup> y total de la agencia desde el año 2006 al año 2015.

Gráfico 1. Comparación del presupuesto de la agencia Frontex, la unidad de operaciones conjuntas y el sector marítimo de 2006 a 2015



Fuente: Frontex.

En el cuadro anterior se observa el crecimiento exponencial del presupuesto anual de la Agencia Frontex y quien consume la mayor parte de ese presupuesto. Este presupuesto ha ido a la par de las corrientes migratorias que han afectado al

<sup>90</sup> Cuenta con un presupuesto de 64.6 millones de euros según la última revisión de agosto de 2015, fuente Frontex. [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

<sup>91</sup> La *Joint Operations Unit*, que agrupa a los sectores terrestre, marítimo, aéreo y de retornos de la agencia Frontex. [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

territorio de la Unión Europea, por lo tanto se puede colegir que la inmigración ha marcado notablemente el presupuesto de la Agencia.

Actualmente la mayor parte del presupuesto de la Agencia Frontex se invierte en operaciones conjuntas en el Mediterráneo Medio-Oriental. Concretamente en la franja litoral italiana destaca el número de inmigrantes irregulares llegados a la isla de Lampedusa- situada a escasas cien millas náuticas de la costa africana- así como a la costa Sur de la Península Itálica, procedentes estos de las costas de Libia y Túnez. En esta zona del mediterráneo hay empleados medios navales y aéreos por valor de 24 millones de Euros<sup>92</sup>.

Igualmente, en la franja griega se está llevando a cabo una gran inversión en medios operativos por un valor de más de 45 millones de euros para controlar el fenómeno migratorio desatado a raíz de las revueltas en los países árabes del Norte de África, Egipto, Libia, Túnez y Siria<sup>93</sup>.

El Sector Aéreo se ocupa de los flujos irregulares de inmigración vía aeroportuaria, que si bien no es tan llamativa como la marítima, especialmente trágica, en términos cuantitativos casi la supera. Es el Sector que menos presupuesto consume<sup>94</sup> puesto que no requiere el empleo de medios costosos tales como barcos o aviones, tan solo requiere material técnico y expertos.

El Sector de Retornos<sup>95</sup> se ocupa de todas las operaciones necesarias para efectuar las repatriaciones de personas que han entrado irregularmente en territorio de la Unión Europea. Normalmente las repatriaciones se efectúan vía aérea lo que encarece este tipo de operaciones no exentas de dificultades pues los terceros países, los de origen de la inmigración irregular, muchas veces no reconocen a los repatriados como sus nacionales al no poder aportar documentación que acredite tal extremo.

---

<sup>92</sup> La operación conjunta que se está desarrollando en esta zona del Mediterráneo se denomina *Joint Operation TRITON*.

<sup>93</sup> La operación conjunta que se está desarrollando en esta zona del Mediterráneo se denomina *Joint Operation POSEIDON SEA*.

<sup>94</sup> Dispuso de 2,5 millones de euros para 2015, fuente [Frontex.www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

<sup>95</sup> Dispuso de 9,5 millones de euros para 2015, si bien en noviembre de ese mismo año se le incrementa el presupuesto en 50 millones de euros para implementar las políticas de retornos de inmigrantes a sus países de origen. Fuente [Frontex. www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

El Departamento de Análisis de Riesgo<sup>96</sup> es primordial en todo este entramado de Divisiones, Departamentos y Sectores, pues se configura como la oficina de inteligencia de la Agencia. Su función primordial es elaborar informes sobre posible desarrollo de eventos para que la Agencia pueda aportar una respuesta adecuada a cada escenario en un momento dado. En efecto, se trata pues de un Departamento básico para poder ejecutar las operaciones en condiciones de eficacia y eficiencia pues su fin primordial es aportar datos objetivos para poder valorar si es necesario movilizar los costosos medios que aportan con gran esfuerzo los países miembros para efectuar una operación conjunta en el momento idóneo, con los medios adecuados y en la zona oportuna. Durante el desarrollo de las operaciones también desempeña la labor de coordinar a todos los expertos desplegados sobre el terreno para analizar y predecir a diario los movimientos de la inmigración irregular que tratará posteriormente de introducirse en territorio de la Unión Europea.

Para apoyar la labor de recogida de datos y tener una visión global en un momento dado de la situación de la inmigración irregular en la frontera exterior de la Unión Europea se crea el Centro de Situación de Frontex-FSC<sup>97</sup>. Este Centro se encarga de proporcionar al minuto información sobre el desarrollo de todas las operaciones coordinadas por la Agencia. El FSC está conectado a su vez con todos los países miembros y con el Centro de Situación de la Unión Europea en Bruselas de los que recibe información y a su vez la envía a los agentes decisores para que estos puedan adoptar medidas adecuadas.

### 3.3.5 La División de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Propias<sup>98</sup>

Esta división se ocupa del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades y recursos de los países miembros de la UE para afrontar el reto de la inmigración irregular. Se articula en diferentes Departamentos tales como el de Enseñanza, Planificación y Desarrollo y de Equipamiento Técnico

---

<sup>96</sup> Con un presupuesto de 2 millones de euros. Fuente Frontex. [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

<sup>97</sup> FSC. Frontex Situación Centre.

<sup>98</sup> La denominación original de la unidad es *Capacity building*.

El Departamento de Enseñanza se ocupa de estandarizar a nivel europeo todas las enseñanzas para guardias de fronteras de tal modo que todos los guardias de fronteras estén instruidos en unos mínimos de acuerdo con las mejores prácticas europeas, sobre todo basadas en el escrupuloso respeto a los derechos humanos.

También se ocupa de estandarizar procedimientos de actuación, organizar seminarios y cursos que incrementan el conocimiento y aplicación de los estándares europeos.

El Departamento de Planificación de Desarrollo se encarga de la aplicación de proyectos y descubrimiento de nuevas tecnologías. También de posible aplicación en el ámbito de la inmigración irregular de modo que ayuden a moderar y controlar los flujos migratorios incrementando así las capacidades de las organizaciones que se dedican al control de la frontera exterior de la UE.

El Departamento de Equipamiento Técnico es el encargado de gestionar los recursos, de cualquier tipo, ya sean humano o técnicos entre otros, que los países miembros de la UE aportan voluntariamente para que la Agencia pueda disponer de ellos como mejor convenga. Todo ello para incrementar la capacidad de respuesta ante situaciones que requieran el empleo inmediato de recursos en un punto dado de la frontera exterior de la Unión Europea.

### **3.3.6 La División de Administración**

Esta división se ocupa de dar soporte administrativo, legal y financiero a la Agencia para agilizar y catalizar su funcionamiento. Es un órgano de apoyo sin el cual la Agencia sería un gigante sin orden ni concierto a la hora de cerrar acuerdos con los Estado Miembros, de negociar cómo, cuándo y dónde se han de emplear los medios, con qué fin etc.

Sus Departamentos son el Financiero, el Legal y el Administrativo y de Servicios.

### **3.3.7 Recursos financieros de la Agencia Frontex**

Una vez abordada la estructura orgánica de Frontex, resulta interesante analizar los recursos financieros y humanos de los que viene disponiendo desde

su creación la Agencia. Así se puede apreciar que el crecimiento de ambos capítulos obedece a, por un lado las nuevas misiones que se le han ido encomendando, y por otro a la creciente presión migratoria que viene sufriendo la frontera exterior de la Unión europea desde el año 2004.

A continuación se ofrece una tabla que refleja el total de presupuesto y de recursos humanos de Frontex desde 2005 hasta la actualidad<sup>99</sup>.

Tabla 4. Presupuesto y Recursos humanos, vista anual

AÑO	PRESUPUESTO EN MILES DE EUROS	RECURSOS HUMANOS (PERSONAL)
2005	6280	26
2006	15700	28
2007	34980	48
2008	70432	94
2009	83000	117
2010	85346	143
2011	118187	143
2012	84960	143
2013	85707	231
2014	97945	317
2015	114053	316
2016	116644	364

Fuente: Frontex<sup>100</sup>

Teniendo en cuenta que la Agencia en el año 2004 comenzó a trabajar con veintiséis personas, se puede apreciar el crecimiento exponencial que ha experimentado en sus casi once años de existencia. En este tiempo ha multiplicado por diez sus efectivos totales, su crecimiento ha sido debido a la concienciación de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y por tanto de la

<sup>99</sup> Al ser fundada en Octubre el año 2004 la agencia no dispuso de presupuesto hasta el año 2005.

<sup>100</sup> Las cantidades indicadas se corresponden al presupuesto provisional para el año 2016 aprobado por el Consejo de Administración. No obstante la cuantía de los recursos humanos sí contempla un incremento de cincuenta nuevos miembros a fecha de 31 de diciembre de 2016.

población de Unión Europea representada en ellos, de la necesidad de dotar a esta Agencia con las herramientas necesarias para llevar a cabo su misión con la máxima eficacia. La misma no es otra que la de proteger la frontera exterior para incrementar el nivel de seguridad interior; ideas estas muy explotadas sobre todo a raíz de los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001, fecha en la que el mundo se concienció de la necesidad de protegerse ante unos riesgos ciertos. Pero no solo para protegerse, sino también para prevenir la delincuencia transnacional organizada, verdadero azote de las sociedades occidentales en el siglo XXI. Para más detalle se incluyen las siguientes tablas con los presupuestos desglosados por conceptos para los años 2014, 2015 y 2016.

Tabla 5. Recursos financieros de la Agencia Frontex para el 2016

Frontex  
Draft Estimate of Revenue and Expenditure 2016  
06-01-2016

EXPENDITURE

Chapter	Article	Item	Description	Budget 2014 (€)	Budget 2015	Draft Estimate of Expenditure 2016
<b>Title A-1 STAFF</b>						
Δ-11			Staff in active employment	19 028 000	20 000 000	20 900 000
Δ-12			Recruitment	130 000	108 000	100 000
Δ-13			Administrative missions	300 000	304 000	300 000
Δ-14			Sociomedical infrastructure	11 000	40 000	40 000
Δ-15			Other staff related expenditure	976 900	1 020 000	900 000
Δ-16			Social welfare	6 900	4 000	9 000
<b>A-1 TOTAL STAFF RELATED EXPENDITURE</b>				<b>20 472 000</b>	<b>21 476 000</b>	<b>21 749 000</b>
<b>Title A-2 OTHER ADMINISTRATIVE EXPENDITURE</b>						
Δ-20			Rental of building and associated expenditure	9 090 000	4 090 000	4 000 000
Δ-21			Data processing & telecommunications	4 040 000	3 680 000	3 896 000
Δ-22			Movable property and associated expenditure	960 000	198 000	190 000
Δ-23			Current administrative expenditure	1 200 000	1 010 000	1 100 000
Δ-24			Postal expenditure	30 000	60 000	30 000
Δ-25			Non-operational meetings	619 000	666 000	600 000
Δ-26			Information & Transparency	679 000	768 000	674 000
<b>A-2 TOTAL OTHER ADMINISTRATIVE EXPENDITURE</b>				<b>12 990 000</b>	<b>10 432 000</b>	<b>10 900 000</b>
<b>Title A-3 OPERATIONAL ACTIVITIES</b>						
Δ-30			Joint Operations	46 330 700	52 300 000	64 324 000
Δ-31			Risk analysis, Situation Center & EUROSUR	6 801 000	11 810 000	10 950 000
Δ-32			Training	4 090 000	4 400 000	9 000 000
Δ-33			Research and Development	1 000 000	390 000	1 100 000
Δ-34			Revised Resources	1 000 000	1 400 000	1 100 000
Δ-35			Miscellaneous Operational Activities	367 000	10 870 000	1 710 000
Δ-36			Supporting Operational Activities	600 000	918 000	909 000
<b>A-3 TOTAL OPERATIONAL ACTIVITIES</b>				<b>60 348 700</b>	<b>82 148 000</b>	<b>84 399 000</b>
<b>Title A-4 EARMARKED EXPENDITURE</b>						
Δ-41			External Relations	4 934 377	p.m.	p.m.
<b>A-4 TOTAL EARMARKED EXPENDITURE</b>				<b>4 934 377</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>
<b>GRAND TOTAL</b>				<b>97 949 077</b>	<b>114 052 000</b>	<b>116 644 000</b>

Fuente: Frontex

En cuanto a los recursos financieros empleados, como se puede apreciar, el importe que más ha aumentado es el correspondiente a actividades operativas el cual ha pasado de 60 millones de euros en 2014 a 84 millones de euros en el año 2016. Lo que demuestra que la inmigración estos años ha ido en aumento.

Tabla 6. Recursos humanos de la Agencia Frontex para el 2016

**Frontex**  
**Draft Estimate of Revenue and Expenditure 2016**  
 06-03-2015

**ESTABLISHMENT PLAN**

Grade	Establishment plan 2014		Establishment plan 2015		Provisional Draft Establishment plan 2016	
	TA	Perm.	TA	Perm.	TA	Perm.
AD16						
AD15	1		1		1	
AD14	1		1		1	
AD13	4		4		4	
AD12	11		11		11	
AD11	8		8		8	
AD10	6		6		6	
AD9	8		8		8	
AD8	45		45		45	
AD7	8		8		8	
AD6	6		6		6	
AD5	2		2		2	
Sub-total AD	98	0	98	0	98	0
AST11						
AST10						
AST9						
AST8	5		5		5	
AST7	11		11		11	
AST6	15		12		12	
AST5	17		17		16	
AST4	4		4		4	
AST3	4		4		5	
AST2						
AST1						
Sub-total AST	64	0	65	0	61	0
GRAND TOTAL	162	0	163	0	149	0

TA = Temporary Agent; Perm. = Officials of the EC  
 Proposal of reclassification is based on the rates described in Annex 1b of Staff Regulations.  
 This draft does not take into account the implications reclassification 2014 and 2015

**Contract agents**

	Authorized under the EU Budget 2014	Authorized under the EU Budget 2015	Provisional Draft request 2016
FOIV	18	18	18
FOIII	46	46	46
FOII	10	10	10
FOI	15	15	15
Total CA	87	87	87

**Seconded National Experts**

	Authorized under the EU Budget 2014	Authorized under the EU Budget 2015	Provisional Draft request 2016
SNE	78	78	78

Fuente: Frontex.

El cuadro de los recursos humanos disponibles contempla los distintos tipos de empleados de la Agencia de acuerdo con la siguiente clasificación:

- TA<sup>101</sup>: Agentes Temporales, en este grupo se encuentran la personas contratadas por la Agencia a tiempo parcial.
- CA<sup>102</sup>: Agentes Contratados, grupo en el que se engloban los funcionarios europeos al servicio de la Agencia. Es el grupo que le da la permanencia en el tiempo a la Agencia.
- SNE<sup>103</sup>: Expertos Nacionales Destacados, es el personal cedido por un tiempo por los Estados Miembros. Son la piedra angular en el funcionamiento del Departamento de Operaciones pues son los que diseñan las operaciones conjuntas y las monitorizan constantemente ofreciendo así el producto deseado al Estado Miembro donde se desarrollan aquellas
- AST<sup>104</sup>: Asistentes. Es el personal que realiza labores de apoyo.
- FG<sup>105</sup>: Grupo funcional. Personal que es capaz de llevar a cabo cualquier tipo de función encomendada por la agencia con carácter temporal.

Por último se presenta un cuadro que muestra el número de empleado según categoría profesional para el año 2016<sup>106</sup>.

Tabla 7. Recursos humanos por categoría profesional de Frontex en 2016

Número de personas por categoría	
Agentes temporales	143
Agentes contratados	95
Auxiliares	0
Expertos nacionales	78
<b>TOTAL</b>	<b>316</b>

Fuente: elaboración propia.

<sup>101</sup> TA. *Temporary Agent*. Agente Temporal al servicio de la UE. Fuente Frontex.

<sup>102</sup> CA. *Contrated Agent*. Agente contratado por la UE. Fuente Frontex.

<sup>103</sup> SNE. *Seconded National Experts*. Experto Nacional Destacado en la UE.

<sup>104</sup> AST. *Assitant*. Ayudante.

<sup>105</sup> FG. *Functional Group*. Grupo Funcional.

<sup>106</sup> La cifra total no incluye los cincuenta empleados que deben incorporarse antes de 31 de diciembre de 2016 como ha quedado explicado en la nota al pie número 100.

El número de operaciones conjuntas y el calibre de las mismas así como los escenarios donde la Agencia tiene que estar representado obligan a incrementar el número de agentes temporales, quienes de acuerdo con la regulación son los únicos que pueden representar legalmente a Frontex. Una nota a destacar es el hecho de la nueva figura a la que dado carta de naturaleza el nuevo Reglamento 1624/2016, el *Frontex Coordinating Officer* –Oficial de Coordinación de Frontex-, el cual viene obligado a estar presente en todos los foros y escenarios operativos donde la Agencia actúe.

#### 3.4 LA DINÁMICA INTERNA DE FRONTEX

Abordaremos en este capítulo el funcionamiento de la Agencia conforme a las tareas que le asigna su Reglamento, teniendo en cuenta que su fin primordial es la coordinación de la cooperación operativa de los Estados Miembros de la UE en materia de gestión de Fronteras Exteriores de la UE.

En efecto, su cometido es eminentemente operativo lo que no es óbice para afrontar otras tareas de suma importancia para su efectivo funcionamiento tales como las actividades formativas, las labores de investigación con respecto al control de la frontera exterior, la realización de informes de análisis de riesgos así como la asistencia a los Estado Miembros de la Unión Europea que lo necesiten.

Teniendo en cuenta, pues, que estamos hablando de una Agencia eminentemente operativa guiada por un análisis de riesgo previo, la principal labor que desarrolla son las Operaciones Conjuntas y Proyectos Piloto. Estas acciones están apoyadas por todas las divisiones de la Agencia, conformando así una aproximación holística a la gestión integral de la Frontera Exterior. Por una parte, se lanza una operación conjunta con medios que voluntariamente aportan los Estados Miembros, con personal entrenado por Frontex a través de la unidad de formación, basada en un análisis de riesgos efectuado por la unidad responsable, desplegando equipos de investigación que aporten a su vez información a la Agencia para redireccionar sus esfuerzos.

Por tanto, el ciclo de una operación conjunta necesita del concurso de todas las Divisiones, Departamentos y Sectores con que cuenta la Agencia en una medida u otra. El producto final que la Agencia ofrece consume recursos de todas

las Unidades y es una operación conjunta. Las operaciones conjuntas pueden ser de dos tipos:

1. Operaciones basadas únicamente en análisis de riesgos. En este supuesto, la unidad de análisis de riesgos cuenta con información fidedigna de que se producirá en breve una situación de riesgo en la frontera exterior. En cuyo caso la Agencia se dirige al Estado Miembro comunicando la situación y prestando su apoyo en forma de operación.
2. Operaciones basadas en la petición de ayuda a la Agencia de un Estado Miembro<sup>107</sup>.

En circunstancias normales, la planificación de las operaciones es anual y se desarrolla conforme a las siguientes fases:

1. Consulta con los Estados miembros sobre los medios que pondrán a disposición de la Agencia anualmente. Para este cometido se asignan funciones a todas las Divisiones y dentro de ellas al Departamento correspondiente y siempre al Sector envuelto.
2. Diseño interno de la operación conforme a las necesidades previstas según análisis de riesgos y conforme al presupuesto. De esta tarea se encarga mayormente el Sector afectado en conjunción con los otros Sectores pues de su implementación se derivaran efectos para otros sectores.
3. Reunión con los Estado participantes para proponer el plan de actuación y acordarlo conjuntamente.
4. Lanzamiento de la operación y monitorización constante durante todo el periodo. Es la parte eminentemente más operativa, principalmente involucra a la División de Operaciones.
5. Evaluación
6. Reunión final y propuestas de mejora para el siguiente periodo.

---

<sup>107</sup> Ante la situación de real emergencia en las costas italianas, en concreto a la isla de Lampedusa, donde a fecha de 1 de agosto de 2011 llegaron más de 43.000 personas, el Estado Italiano solicitó formalmente de Frontex el establecimiento de una operación conjunta para gestionar mejor su frontera exterior. La misma fue lanzada el 20 de febrero de 2011 y el jefe del proyecto fue un Oficial de la Guardia Civil española.

De todo lo anteriormente expuesto se puede ver con claridad que todas las Unidades se ven envueltas de una u otra forma en la planificación, organización y coordinación, control, mando y ejecución de una operación conjunta, que es uno de los servicios más importantes que produce Frontex.

De acuerdo con la estructura de la Agencia, es posible actuar en los tres ámbitos fronterizos -terrestre, marítimo y aéreo- independientemente o coordinadamente, como actualmente se hace. Dependiendo de dónde se ejecute la operación conjunta será responsabilidad de un Sector u otro. De todos los ámbitos operacionales el que más dificultad entraña es el medio marítimo. Esto se debe a varias razones: la primera, la dificultad propia del medio marino; la segunda, la compleja misión de coordinar un número elevado de medios de diferentes países; la tercera, la difícil tarea de homogeneizar los distintos procedimientos de actuación y los diferentes protocolos en el mar; la cuarta, la dificultad de la legislación marítima, sobre todo en cuanto a convenios internacionales se refiere donde prevalece sobre todo la vida humana y el respeto a los Derechos Humanos.

El Centro de situación se configura como una oficina que puede, en tiempo real, presentar la situación en las fronteras exteriores, pues está monitorizando permanentemente todas las operaciones que se llevan a cabo. Al mismo tiempo proporciona información a diario a todos los Estados Miembros sobre la situación de todas las operaciones, recibiendo información de varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, tales como la Organización Internacional de Migraciones<sup>108</sup>, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>109</sup>, la Organización de Naciones Unidas<sup>110</sup>, la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea<sup>111</sup>, el Centro de Situación Europeo y la Red de Oficiales de Enlace. Se encarga de compilar todas las novedades llegadas de cualquier punto de la frontera exterior y producir un documento llamado SITREP<sup>112</sup> que proporciona la información a aquellas unidades que lo necesitan para planificar y ajustar los medios empleados.

---

<sup>108</sup> IOM. *International Organization for Migration*.

<sup>109</sup> UNHCR. *United Nations High Commissioner for Refugees*.

<sup>110</sup> NU. *United Nations*.

<sup>111</sup> OSCE. *Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa*.

<sup>112</sup> SITREP. *Situational Report*. Informe de situación. Es un documento en el que se sumarian todas las contingencias que se han producido en las últimas 24 horas en

Papel fundamental juega la Unidad de Análisis de Riesgo en toda operación conjunta, pues es la que tras exhaustivos estudios y análisis de la información acopiada, convertida más tarde en inteligencia, justificará o no el lanzamiento de una operación a nivel europeo, en un ámbito geográfico u otro, con los riesgos que ello comporta. Debe pues ser una unidad muy metódica y basar sus estudios, decisiones y recomendaciones en el método científico para acercarse lo más posible a la realidad y al futuro desarrollo de realidades muy complejas desde el punto de vista sociopolítico.

La Unidad anualmente produce un documento llamado ARA<sup>113</sup> para toda la Unión Europea que será la guía para el establecimiento de futuras operaciones conjuntas en la Unión Europea. Este documento presenta las amenazas a que se enfrentará la frontera exterior de la Unión Europea en el año siguiente y se configura como el plan de trabajo para la Unidad durante el año venidero, sin dejar de lado la realidad del momento, que es la que marcará la pauta operacional.

Toda operación está basada, por tanto, en un análisis de riesgo previo que abarca todos los extremos posibles. Sobre todo se tienen en cuenta las informaciones provenientes de fuentes vivas, organismos internacionales, ONGs y de personal propio desplazado en la zona. Este personal informa constantemente sobre el desarrollo de acontecimientos en tiempo real. La Unidad es clave en el desarrollo de las misiones que la Agencia tiene asignadas pues de sus informes se derivan consecuencias políticas pero sobre todo económicas para la UE.

Tras el análisis previo de la situación su labor no acaba ahí, sino que durante el periodo de implementación de la operación conjunta estará constantemente monitorizando la situación a través del Centro de Situación. De esta forma se logra, llegado el caso, redireccionar los esfuerzos en caso de que la realidad cambie en un sentido u otro. También durante el desarrollo de la operación se ocupa del control estadístico y confección de proyecciones atendiendo a diversos escenarios posibles que son planteados diariamente. Produce semanalmente un documento en el cual se puede observar el desarrollo

---

cualquier punto de la frontera exterior europea donde se desarrolla una operación conjunta.

<sup>113</sup> ARA. *Annual Risk Assessment*. Análisis de Riesgos Annual.

de los movimientos migratorios tanto por operación como en conjunto en el seno de la Unión Europea<sup>114</sup>. En este documento se indican las pautas a seguir en cada operación para un mejor desarrollo de la misma en términos de eficacia. Resulta digno de mención el hecho de que para cada operación conjunta existe un grupo de trabajo específico asignado de esta Unidad pudiendo y debiendo compartir zonas próximas de la frontera exterior de la Unión Europea para poder tener a la vez una visión conjunta del fenómeno.

El Departamento de Equipamiento Técnico se ocupa de gestionar y mantener al día una bolsa de recursos, tanto humanos como técnicos, de los Estados Miembros para su posterior uso durante las operaciones conjuntas y durante misiones RABIT. Por lo tanto, su misión fundamental es que estos medios pueden ser usados en el menor espacio de tiempo posible, agilizando así la capacidad de respuesta de la Agencia y su interoperabilidad.

El protocolo que normalmente sigue este Departamento es:

1. Planificación conceptual y requerimientos técnicos así como evaluaciones de medios
2. Inclusión en la base de datos CRATE<sup>115</sup> compra o leasing.
3. Desarrollo de ejercicios anuales para mantener las capacidades.
4. Proporcional ayuda operativa para las operaciones conjuntas.

El Departamento cuenta con tres herramientas fundamentales para llevar a cabo su trabajo, a saber:

---

<sup>114</sup> WAU. Weekly Analysis Update. Seguimiento Analítico Semanal.

<sup>115</sup> CRATE. *Central Registry of Available Technical Equipment*. Registro Central de Equipo Técnico Disponible. Este es el germen de una vieja aspiración de la agencia Frontex que no era otra que disponer de sus propios medios para no depender así de los Estados Miembros a la hora de desplegarlos. La posesión de medios exclusivos para la agencia se ha materializado en el 2015 con la publicación de un contrato de prestación de servicios a nivel europeo para servir a la Agencia. En este primer caso se trata de aviones de largo alcance.

1. Bolsa de medios de empleo rápido<sup>116</sup>;
2. Equipos conjuntos de ayuda<sup>117</sup>;
3. CRATE.

La bolsa de medios de empleo rápido fue establecida en la regulación por la que se crean los RABIT y su enmienda correspondiente, dotando de poderes ejecutivos a los componentes de esta bolsa como se ha explicado anteriormente. Esta herramienta entra en servicio en situaciones extraordinarias, urgentes y excepcionales que puedan suceder en las fronteras exteriores, ante las cuales cualquier Estado Miembro puede pedir asistencia a Frontex.

La característica más importante de esta bolsa es que los Estado Miembros deben obligatoriamente contribuir a ella mediante la adscripción permanente de miembros del Cuerpo de Frontera que desempeñan la misma labor en su país. En el caso de España tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional nutren esta bolsa.

De acuerdo con esta característica especial, Frontex ha tenido que incrementar notablemente su capacidad de gestión de este recurso creando una unidad *ad hoc* llamada PRU<sup>118</sup>. Esta Unidad se encargará exclusivamente de gestionar esta bolsa que es fundamental para nutrir a las operaciones conjuntas de los que en cada momento necesiten. A continuación se presenta la disposición actual de la unidad de recursos por países.

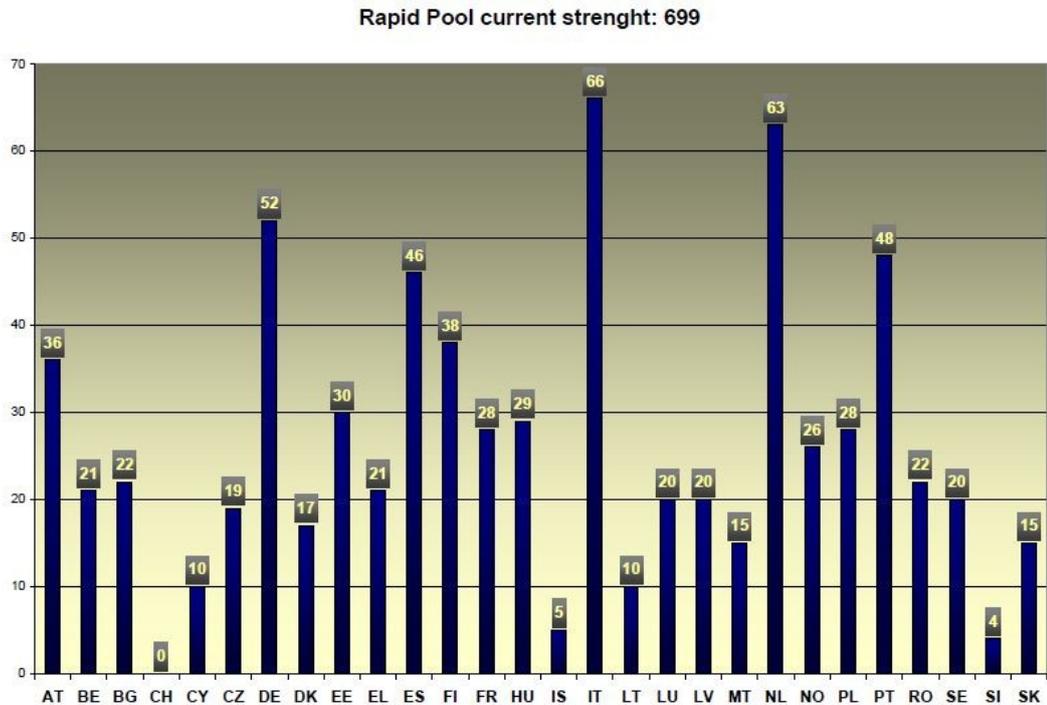
---

<sup>116</sup> *Rapid Pool*. Bolsa de despliegue rápido. Herramienta que se tornaría muy importante durante el primer despliegue operativo de los equipos RABIT a finales del 2010 para hacer frente a la crisis migratoria que sufrió Grecia en la frontera con Turquía. Estos equipos fueron desplegados a lo largo del río Évros en cinco días laborales desde que se les llamó, lo cual supuso todo un reto al tratarse del primer despliegue de una fuerza de fronteras a la que pertenecían guardias de fronteras de todos los Estado miembros de la Unión Europea.

<sup>117</sup> FJSTs. *Frontex Joint Support Teams*. Equipos conjuntos de ayuda.

<sup>118</sup> PRU. *Pool of Resources Unit*. Unidad de Recursos.

Gráfico 2. Desglose por estados miembros de la Unión Europea en cuanto a aportación de medios técnicos a la bolsa de despliegue rápido.



Fuente: Agencia Frontex.

Esta gráfica refleja el entendimiento que cada país miembro tiene del principio de solidaridad al que la Unión Europea llama constantemente. Otra característica que se puede extraer es la capacidad de cada país de proyectar recursos humanos especializados en fronteras.

El Consejo de Administración ha adoptado dos importantes decisiones encaminadas a la mejor gestión de este recurso: la primera se refiere al perfil que han de reunir las personas que se integren en este grupo de reacción rápida; y la segunda a la forma de financiación. Estas dos decisiones han ayudado a dotar de flexibilidad al despliegue de este importante recurso, el cual debe estar ya trabajando sobre el terreno en un plazo máximo de cinco días desde que se solicite su concurso<sup>119</sup>.

En cuanto a los equipos conjuntos de ayuda, los mismos persiguen los objetivos de promocionar y organizar eventos de ayuda mutua entre los Estados

<sup>119</sup> De acuerdo con el Reglamento 1624/2016 este plazo se reduce a dos días desde el momento de la entrada en vigor del mismo.

Miembros, así como asegurar un desarrollo gradual hacia una política de gestión integral de fronteras a nivel de la UE. Por otra parte, se trata de garantizar la uniformidad de protocolos en la implementación de las operaciones conjuntas y otras actividades conjuntas. También ofrece un fórum donde compartir las mejores prácticas europeas. Por último permite evaluar nuevas soluciones técnicas y procedimientos para incrementar el control de la frontera.

El desarrollo de esta herramienta ayuda al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Unión Europea para responder a situaciones excepcionales adecuadamente y siempre basada en análisis de riesgos.

La unidad de enseñanza tiene entre sus cometidos principales el de estandarizar y homogeneizar la enseñanza para todos los Cuerpos de Fronteras de la Unión Europea. Esta labor resulta ingente pues cada país europeo posee su propio sistema de enseñanza basado en diferentes aproximaciones metodológicas.

En primer lugar las actividades formativas han sido enfocadas a la base de guardias de fronteras, ya que la mayoría efectúa labores operativas que afectan directamente a los ciudadanos. El primer paso ha sido establecer un sistema curricular común para todos los Cuerpos de fronteras europeos<sup>120</sup>. Este desarrollo curricular es de obligado cumplimiento para todos los Estado Miembros de la Unión Europea y proporciona los campos de conocimientos mínimos que debe tener un Guardia de Frontera europeo. Por tanto, este currículo común se configura como el germen de un Cuerpo Europeo de Frontera que tardará todavía algún tiempo en llegar.

Habiendo actuado sobre la base, el siguiente paso era actuar a nivel ejecutivo-táctico respecto de los cuadros intermedios. Con este propósito se estableció, dentro del sistema de enseñanza europeo, otro diseño curricular dirigido a homogeneizar los conocimientos mínimos de estos empleados. A esta herramienta se le ha denominado *Mid-Level Course*<sup>121</sup>, la misma ha sido complementada con el *Common Mid-Level Curricula*<sup>122</sup>, respondiendo así a la demanda de los Estados Miembros que valoraban la formación de sus cuadros intermedios a un nivel mínimo exigible en la UE.

---

<sup>120</sup> CCC. *Common Core Curriculo*. Cuerpo Curricular Común.

<sup>121</sup> *Mid Level Course*. Curso de nivel medio.

<sup>122</sup> CMC. *Common Mid level Curricula*. Cuerpo Curricular de nivel medio.

Actualmente se está trabajando en el Máster curricular para Directivos, que se conformará con las enseñanzas mínimas exigibles a niveles directivos de los Cuerpos de Policía de Frontera de la UE. Indudablemente el objetivo a largo plazo es que la UE cuente con un Cuerpo propio de Guardia de Frontera bien formado, instruido y dotado de los conocimientos y tecnologías más avanzadas para proteger la frontera exterior de la UE.

Para su funcionamiento, esta Unidad cuenta con una red de academias de Guardias de Fronteras de varios Estados Miembros llamadas *Partnership Academies*<sup>123</sup> que han ofrecido sus instalaciones y sus mejores expertos para impartir y desarrollar estos currículos en conjunción con profesores de diversas universidades europeas. Aparte de este tronco común, también se trabaja en la formación específica de los recursos humanos que van a desempeñar su labor en operaciones conjuntas diseñadas por la Agencia. El objetivo es incrementar así la eficacia de las diferentes operaciones, las cuales se desarrollarán mejor cuanto más formado esté el elemento humano.

También la Unidad desarrolla proyectos específicos relacionados con el control de las fronteras o de la criminalidad transnacional, configurándose en una forma de mantener en contacto a personas que trabajan en el mismo ámbito, la frontera exterior de la UE, pero en diferentes Estados Miembros, con el fin de compartir metodologías y formas de actuación.

La unidad de planificación y desarrollo se ocupa de la posibilidad de aplicación de nuevas tecnologías al control de fronteras y asume el papel de órgano de asesoramiento de la Comisión Europea y de los Estado Miembros en materia de nuevas tecnologías. Su papel principal es actuar como intermediario entre los Cuerpos de Guardia de Fronteras de los Estado Miembros, la Comisión Europea, universidades y centros tecnológicos avanzados, todo ello con el propósito de impulsar investigaciones en este sentido, siempre aplicado al control de fronteras.

Sus actividades se desarrollan conforme a dos programas distintos: uno corresponde a vigilancia fronteriza y otro a chequeos en el propio puesto fronterizo. Al primero le corresponde la aplicación de tecnologías de control

---

<sup>123</sup> *Partnership Academies*. Grupo de Academias de Policía de Fronteras que están certificadas por Frontex para desarrollar cursos propios.

remoto, sin el concurso directo de un guardia de fronteras. Su labor principal es probar esta tecnología en el terreno y emitir informes al respecto sobre la conveniencia o no de su uso en las fronteras exteriores, para ello se dirige al mercado privado; mientras que al segundo le corresponde la evaluación de las tecnologías que pueden detectar personas ocultas.

Sus cometidos son satisfechos de diferentes formas. La más importante es producir informes que justifiquen la aplicación de tecnologías emergentes, tales como el sistema automático de control de pasaportes en la frontera<sup>124</sup>. También lleva a cabo estudios en conjunción con compañías privadas y universidades sobre vehículos aéreos no tripulados<sup>125</sup>.

Con lo anteriormente descrito, la Agencia ha definido su funcionamiento por medio de programas de trabajo intentando al máximo satisfacer las necesidades de los Estados Miembros. La introducción de estos programas ha permitido al Consejo de Administración contar con la herramienta necesaria para actuar en la frontera exterior a medio y largo plazo. Gracias a esta proyección de permanencia es posible redireccionar las actividades operativas dentro del marco de ese Programa de trabajo cuando sea necesario para adaptarse rápidamente a cualquier escenario cambiante. El análisis de necesidades se hace con una periodicidad anual para acomodarse a las directrices del Programa de Estocolmo<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> ABCSEP. *Automatic Border Crossing System Electronic Passport*. Sistema de cruce de frontera automático con pasaporte electrónico.

<sup>125</sup> *Unmanned Aerial Vehicles*. Vehículos no tripulados.

<sup>126</sup> El objetivo del Programa de Estocolmo, que sustituye al Programa de la Haya, era asegurar el respeto a los derechos fundamentales garantizando al tiempo la seguridad Ver documento Consejo JAI 896 de 2 diciembre de 2009, donde se busca una Europa segura que sirva y proteja a sus ciudadanos. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano [Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010]. El Programa de Estocolmo establece las prioridades de la Unión Europea (UE) respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia, durante el periodo 2010 - 2014. Partiendo de los logros de sus predecesores, los programas de Tampere y La Haya, pretende hacer frente a los desafíos del futuro y reforzar aún más el espacio de libertad, seguridad y justicia, con medidas centradas en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. Para conseguir una Europa segura donde se respeten los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, el Programa de Estocolmo se centra en las siguientes prioridades:

- a) Una Europa de los derechos
- b) Una Europa de la justicia

Para establecer el programa se adoptan diferentes perspectivas geográficas influenciadas por el fenómeno de la inmigración irregular, *modus operandi* del mismo, así como cualquier actividad relacionada con la inmigración. Esta aproximación permite identificar la raíz del problema en vez de actuar sobre sus consecuencias permitiendo también evaluar el impacto de las diferentes actividades mediante Indicadores de Consecución de Objetivos<sup>127</sup>, previamente marcados en el Programa. La Agencia define sus indicadores como herramientas que le permiten cuantificar los objetivos para verificar su impacto en la organización. Estos indicadores le permiten al consejo de Administración gestionar las actividades de la Agencia hacia su más exacta y mejor consecución. Estos indicadores se agrupan en cuatro principales:

1. Efectividad.
2. Participación de los Estado Miembros.
3. Impacto de las actividades.
4. Implementación de las mismas.

Asimismo, el proceso de gestión de la Agencia se basa en tres figuras fundamentales:

1. Las personas.
2. Los procesos.
3. La información generada en los procesos.

En el Programa de trabajo para el año 2015<sup>128</sup> se identificaron varias han aéreas geográficas en las que sería necesario implementar distintos proyectos. Las zonas geográficas serían dos:

1. Mar Mediterráneo y Océano Atlántico.
2. Los Balcanes y Europa del Este.

Para estas áreas los proyectos se realizarían sobre las siguientes materias:

1. Actuación sobre los países de origen de la inmigración.

---

c) Una Europa que protege Acceso a Europa

d) Una Europa de la solidaridad Europa en un mundo globalizado

<sup>127</sup> KPI. *Key Performance Indicator*.

<sup>128</sup> Se puede consultar en: [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

2. Desarrollo de nuevas capacidades de vigilancia de la frontera exterior.
3. Desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al control fronterizo.

Obviamente, la Agencia no trabaja aislada del medio que la rodea sino que se ve afectada por el desarrollo de la política europea y el entorno geopolítico<sup>129</sup>. También es digno mencionar que Frontex es extremadamente dependiente de las ganas y necesidades de los Estado Miembros de la Unión Europea y Países Asociados a Schengen de participar en las diferentes actividades que realiza la Agencia afectando esto, por tanto, a la ejecución del Programa de trabajo<sup>130</sup>.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, introdujo legalmente el concepto de control integral de frontera, permitiendo al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea tomar cualquier medida que fuere necesaria para asegurar la consecución de este concepto.

Las conclusiones del Consejo de junio de 2008 son fundamentales para el concepto del control integral de frontera puesto que da unas directrices para el futuro desarrollo de la Agencia Frontex y le da el mandato para la creación de un sistema de vigilancia de la frontera<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> En el mes de julio de 2015 el director ejecutivo de Frontex hizo un llamamiento urgente a los países miembros de la Unión Europea para que cedan medios para luchar contra la inmigración irregular y controlar adecuadamente la frontera marítima exterior dada la situación de desbordamiento de las autoridades italianas y griegas por la cantidad de inmigrantes llegados por vía marítima durante todo el año 2015, con más de 250.000 personas, lo que supuso una cifra record. Para estos fines, la Comisión Europea libró fondos de emergencia a la Agencia Frontex para que reforzara las operaciones conjuntas llevadas a cabo en aguas del Mediterráneo central y mar Egeo.

<sup>130</sup> El programa de trabajo se ve modulado en cierto modo por los recursos que los Estados Miembros son capaces de poner a disposición de Frontex.

<sup>131</sup> El Consejo manifestó su apoyo a la fórmula transaccional global en relación con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. También ha llegado a un planteamiento general acerca de la Decisión relativa a la ejecución de la Decisión sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (Decisión "Prüm" -que ya ha sido comentada con anterioridad-). Además, el Consejo ha aprobado un planteamiento general en cuanto al proyecto de acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos, generados en la Unión Europea, del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos a los Servicios de Aduanas de Australia.

Adicionalmente al Tratado de Lisboa durante el año 2009 apareció en la esfera europea el Programa de Estocolmo<sup>132</sup>, estas dos piedras angulares son fundamentales en el desarrollo de toda la arquitectura y organización del control de la frontera exterior de la UE. Todas las decisiones que se tomen a nivel EU respecto al control de frontera exterior han de estar en consonancia con estos dos hitos. Estos son pues los límites de la Agencia en cuanto al Programa de trabajo que luego será implementado por las diferentes Divisiones, Departamentos y Sectores en los que a continuación profundizará este trabajo.

A continuación se presenta el diagrama de funcionamiento de la Agencia, llamado internamente el sistema de funcionamiento que pretendía implantar un sistema de control de calidad en la Agencia.

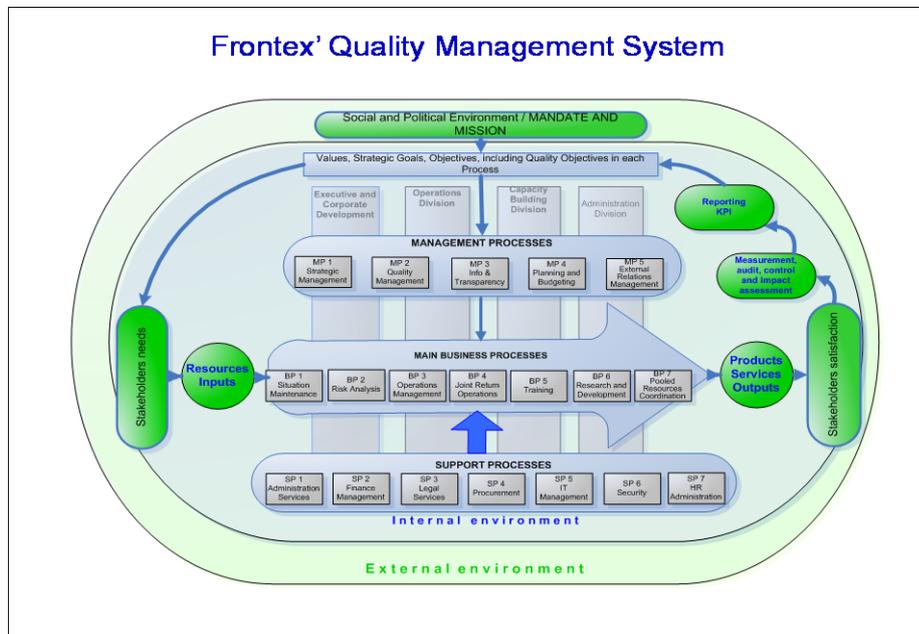
Este sistema fue aprobado por el Consejo de Administración y en el año 2014 se encontraba en fase de implementación por primera vez en la Agencia. Una vez sea contrastado y evaluado, el mismo pasará a formar parte del acervo de la misma como doctrina interna, debiendo ser revisado anualmente para adecuarlos a las cambiantes circunstancias de la realidad europea.

---

Para más información se puede consultar el documento 2873 de trabajos preparatorios del *Justice and Home Affairs*- Departamento de Asuntos de Justicia e Interior- del Consejo Luxemburgo de junio de 2008. Fuente: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-08-146\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-146_es.htm).

<sup>132</sup> Consejo 170 de 2009 JAI 896 de 2 diciembre, una Europa segura que sirva y proteja a sus ciudadanos.

Ilustración 2. Sistema de control de calidad de Frontex



Fuente: Agencia Frontex

El proceso, como se puede ver, si inicia con la recepción de demandas por parte de cada uno de los Estados miembros, atendiendo a las distintas circunstancias de los mismos. La forma de satisfacer esas demandas se ve impregnada por los valores de la Agencia, por los objetivos estratégicos de la misma así como por los controles de calidad. Bajo las directrices del Consejo de Administración y el apoyo de las distintas Divisiones de la Agencia, entran en juego de forma sucesiva los procesos más importantes (que se corresponden con su unidad respectiva dentro de Frontex del modelo de negocio que son:

- a) El análisis de la situación
- b) El análisis de riesgo
- c) La gestión operativa
- d) Las operaciones conjuntas
- e) La formación de los participantes
- f) La investigación y desarrollo en cuanto a medios técnicos
- g) La bolsa de medios disponibles

El resultado final todo lo anterior es un plan operativo que será de aplicación donde ha sido demandado.

El siguiente paso es el inicio de una ronda de contactos con los Estados Miembros para obtener los medios que aportarán para las operaciones: Previamente, la Unidad de análisis de riesgo efectúa un primer informe que contempla los escenarios posibles y su adecuada respuesta. A continuación, entra en juego el Sector de Operaciones y, dentro de este, el adecuado para la operación a desarrollar, sea el terrestre, marítimo, el aéreo o una operación de retorno. Este es el paso más importante, pues de aquí saldrá un Plan de Operaciones que se convertirá en el documento que da cobertura legal a toda la operación. Este plan se configura como un auténtico contrato entre la Agencia y el Estado Miembro que desea auspiciar una operación, vinculando igualmente al resto de Estados participantes que aportan medios.

Este paso, que es el que más tiempo ocupa, debido a la dificultad de las negociaciones con los Estados Miembros puesto que todos deben aportar esfuerzos a la consecución de la operación. Después de elaborado el plan operativo y antes de lanzar definitivamente la operación conjunta, se provee a todo el personal que va a participar en la misma de unas conferencias explicativas referentes a la idiosincrasia de cada operación y sobre todo de su objetivo y finalidad, de esto se ocupa el área de Enseñanza. A este punto ya han entrado en concurso otras unidades tales como Planificación y Desarrollo, que asesorará sobre el material más óptimo a utilizar; el Departamento Legal que controlará que todo tenga base legal; el Departamento de Medios Técnicos que informará de los medios de que se dispone; la Oficina de Prensa que se encargará de mantener a la opinión pública informada de cómo se invierte el dinero público en la protección de la frontera exterior de la Unión Europea; la Oficina de Administración y Finanzas para preparará los presupuestos; la Oficina de Tecnologías de la Información; el Departamento de Seguridad; el Departamento de Relaciones Externas. En definitiva y como ya se ha comentado, para la configuración de una operación conjunta contribuyen todos los Sectores, Departamentos y Divisiones dentro de su ámbito de responsabilidad cada uno para crear un producto final.

Una vez desarrollada la operación y finalizada, se audita definitivamente. Para ello se evacuan informes de impacto y se contrastan con los *Key Performance Indicator* –indicadores de consecución de objetivos. Para finalizar con la

operación se celebra una reunión donde se expone públicamente el desarrollo completo de la operación. A esta reunión acuden representantes de todos los Estados que han participado. Tras la reunión, se elabora informe final que ese elevará al Consejo de Administración y este a su vez lo someterá a la Comisión Europea, finalizando así el proceso.

### 3.5 LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO DE FRONTEX: MEDSEA Y BORTEC

#### 3.5.1 El Proyecto MEDSEA

En el año 2005, como ya se ha comentado, el Consejo Europeo adoptó un enfoque global respecto de la migración, incluida la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales y el establecimiento de un conjunto de medidas prioritarias que deberían aplicarse antes de finales de 2006. También se subraya que los Estados miembros deben desarrollar y mantener recursos operativos y de gestión que permitan un control operativo creíble de sus fronteras y la realización de operaciones conjuntas en cooperación con Frontex<sup>133</sup>.

Los análisis de riesgos realizados por los expertos de Frontex llevaron a la Unión Europea a la conclusión de que las fronteras más amenazadas por la inmigración irregular eran las correspondientes a las fronteras marítimas mediterráneas<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> En estos términos se expresó la Comunicación de la Comisión - Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea COM/2006/0733 final.

<sup>134</sup> Comunicación de la Comisión - Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea COM/2006/0733 final. En este contexto, es primordial que todos los Estados miembros de la Unión continúen trabajando juntos en un espíritu de solidaridad, especialmente para ayudar a los Estados miembros meridionales más afectados por la migración ilegal procedente de África, teniendo en cuenta los pasos necesarios ya dados o pendientes de dar para hacer frente a los retos igualmente importantes de la migración en las fronteras del este y del sudeste de la Unión Europea. La presión constantemente creciente de la migración procedente del África subsahariana significa que la Unión Europea se enfrenta a un desafío importante: por una parte, existe una clara necesidad de cooperar con los países de tránsito africanos y de oriente medio para tratar el problema de los emigrantes ilegales; y por otra parte, los niveles requeridos

Esto urgió al Consejo Europeo a que se llevara a cabo un estudio de viabilidad sobre el control y vigilancia de la costa sur de la Unión europea, para ello el estudio se enfocó a la posibilidad de crear una red de patrullas costeras mediterráneas, que se denominó *European Patrol Network*, -EPN-.

En opinión de la Comisión<sup>135</sup>, esta red de patrullas tendría un valor añadido real, permitiendo a los Estados miembros coordinar sus regímenes de patrulla, poner en común sus activos civiles y militares e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real. La red debería ser creada y gestionada por Frontex junto con los Estados miembros de la región, lo antes posible.

Este estudio fue llevado a cabo por expertos nacionales de Francia, Grecia, Italia y España y un experto de Frontex. Estas dos actuaciones, el estudio y adopción de la red de patrullaje, conforma el programa MedSea<sup>136</sup>.

La finalidad del informe de viabilidad, Med Sea, consistía en estudiar el posible reforzamiento del control y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la Unión Europea y la posibilidad de crear una Red de Patrullas Costeras Mediterráneas que involucrase a los Estados Miembros de la Unión Europea y a países del Norte de África<sup>137</sup>. En ese momento la Comisión previó

---

de cooperación operativa y política con estos países no pueden crearse de golpe, aunque se están construyendo poco a poco sobre la base del diálogo y la cooperación en cuestiones de migración en el marco de los acuerdos euro mediterráneos de asociación y los planes de acción de la política europea de vecindad (PEV). Fuente:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0733>.

<sup>135</sup> Así se expresa en la Comunicación de la Comisión - Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea COM/2006/0733 final.

<sup>136</sup> Abreviatura en idioma inglés de Mar Mediterráneo -*Mediterranean Sea*-.

<sup>137</sup> Así lo expresa la Comunicación de la Comisión - Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea COM/2006/0733 final-en sus conclusiones de 5 de octubre de 2006, el Consejo invitó a la Comisión a que, con la cooperación de Frontex y teniendo presentes las responsabilidades de los Estados miembros, el estudio de viabilidad de la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y la experiencia adquirida en operaciones conjuntas, presentara al Consejo antes de finales de 2006 una comunicación en la que determinara qué otras nuevas medidas operativas podrían adoptarse a corto plazo para dotar a la Unión de la capacidad necesaria para contribuir a la prevención y la gestión de las situaciones de crisis migratoria.

además que esa red de patrullaje se podía transformar en un futuro servicio europeo global de guardacostas, como así ha sucedido<sup>138</sup>.

La principal conclusión del estudio es el establecimiento de una estructura de dos niveles consistente en:

1. Un primer nivel integrado por la Agencia Frontex y los Estados Miembros a través de Centros de Coordinación Nacional (NCC). Los Centros de Coordinación Nacional en cada Estado Miembro mediterráneo estarán conectados a una red de Frontex para garantizar la cooperación y la coordinación de la actividad en las áreas y en las fronteras marítimas.
2. Un segundo nivel en virtud del cual cada Centro de Coordinación Nacional estaría conectado con unas Entidades Operativas a nivel nacional mediante la creación de diferentes Centros de Coordinación Regional<sup>139</sup>.

Los centros nacionales serían el nexo de unión entre Frontex y los Estados Miembros. Estos centros serían los encargados de dirigir las actividades de la Red de Patrullas Costeras y facilitar la aplicación de las medidas comunitarias a nivel nacional.

Por otro lado, estos Centros deben impulsar medidas a nivel nacional para conseguir que se involucren terceros países en el proyecto y así hacer más efectiva la vigilancia y control de las fronteras marítimas contra todo tipo de tráfico ilegales.

---

<sup>138</sup> Como más adelante se comentará el reciente Reglamento 1624/2016, crea la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas, ampliando así el mandato de la antigua agencia Frontex.

<sup>139</sup> En el caso Español, esta estructura se ha implementado estableciendo primeramente el Cuerpo policial que ostentará el rol de Centro de Coordinación Nacional, la Guardia Civil. Dentro de la estructura orgánica de la Guardia Civil se ha creado el Centro de Coordinación Nacional con sede en Madrid, llamado CECORVIGMAR (Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras) articulándose Centros Regionales, como los de Canarias, el Estrecho, el Mediterráneo y en el Atlántico norte. 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. «BOE» núm. 215, de 5 de septiembre de 2008, páginas 36217 a 36218.

Fuente: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-14596](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-14596).

Estas medidas pueden consistir en promover patrullas conjuntas, ofrecer apoyo técnico a las autoridades de estos países, enviar grupos de expertos que formen a los cuerpos o autoridades encargadas de las fronteras y realizar operaciones conjuntas en el ámbito de los tráficos ilegales de todo tipo.

El resultado de dicho estudios se materializó en una propuesta firme sobre la creación de una “Red de Patrullas de Vigilancia Costera en el Mediterráneo”. Con la creación de esta red se mejoraría la gestión de los riesgos de seguridad en las zonas marítimas así como también la cooperación diaria entre países que compartían la frontera marítima exterior de Unión europea. Dicha red serviría no solamente como una plataforma fiable para el intercambio regular de información, sino también como una plataforma de coordinación que favoreciera la cooperación operativa efectiva entre Estados Miembros y, en su caso, entre éstos y terceros países<sup>140</sup>.

### 3.5.2 El proyecto Bortec

Entre los meses de agosto y diciembre del año 2006 se desarrolló este proyecto que consistió en la realización de un estudio de viabilidad, sobre el uso de la tecnología más moderna con el objetivo de salvar vidas en el mar y hacer frente a la inmigración irregular. Sus objetivos principales fueron los siguientes:

1. Realizar un estudio en profundidad del conjunto de las tecnologías existentes en funcionamiento, las diferentes áreas de cobertura y confrontación con las necesidades y pretensiones de los Estados Miembros para un desarrollo posterior.
2. Proveer de una definición y perspectiva general del sistema de gestión técnica que se necesite para crear un sistema diferente que sea compatible con otros sistemas ya existentes y su posible compatibilidad entre ellos.
3. Obtener una visión de conjunto y evaluación del área que no está cubierta por ninguno de los sistemas actuales y de los sistemas que cubren el área adyacente.
4. Valorar la viabilidad técnica de un sistema de vigilancia que cubra las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea.

---

<sup>140</sup> Nótese la similitud con la denominación de Frontex, “la Agencia europea para la coordinación de la cooperación operativa de los Estados Miembros...”

Los Estados Miembros que colaboraron en el proyecto fueron: Chipre, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal.

Al igual que en el estudio de Med Sea, un equipo que contaba con expertos de los Estados Miembros y expertos de Frontex, llevó a cabo el estudio. El producto final de este estudio daría lugar en un futuro no muy lejano a Eurosur.

### 3.6 LA NUEVA AGENCIA DE FRONTERAS Y GUARDACOSTAS EUROPEA

La necesaria adaptación de Frontex a los acontecimientos migratorios que afectan directamente a la política europea de fronteras, inmigración y asilo. La misma ha motivado una ampliación sustantiva de las competencias de la Agencia. El reciente Reglamento 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de “15 de septiembre de 2016” regula la nueva configuración de la Agencia Frontex, que pasa a denominarse Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas. Esta denominación lleva implícita la equiparación en importancia de la defensa de la frontera terrestre con la marítima por parte de las instituciones europeas. Toda vez que hasta la fecha de este nuevo Reglamento no se daba el protagonismo adecuado a las fuerzas encargadas de la defensa de la frontera marítima, que en el ámbito europeo corresponde a los Cuerpos de Guardacostas.

El Reglamento da carta de naturaleza a varias demandas que se venían produciendo por parte de la Agencia Frontex como necesarias para llevar a cabo su labor de defensa de la frontera con una mayor eficacia. Estas aportaciones han sido fruto de la experiencia de estos primeros más de diez años de trabajo de la Agencia.

La configuración de la nueva Agencia presenta novedades desde tres puntos de vista: desde la asunción de nuevas competencias, desde la asignación de nuevos recursos para su mejor funcionamiento y desde el punto de vista de los controles que es capaz de ejecutar con respecto a los países miembros.

#### 3.6.1 **Asunción de nuevas competencias**

La primera nueva competencia que el nuevo Reglamento le confiera a la nueva Agencia es la de coordinarse, a nivel operativo, con la Oficina Europea de Policía, EUROPOL, puesto que el intercambio de información ya existía. La

finalidad de esa coordinación es contribuir a la detección y prevención del crimen organizado con connotaciones transfronterizas, en particular en la lucha contra el tráfico de seres humanos, la trata de seres humanos y el terrorismo.

En el campo de la monitorización de las fronteras exteriores el mandato es claro, la nueva Agencia no solo debe hacerlo a través del análisis de riesgos y de EUROSUR, sino que la nueva Agencia tendrá competencia para mandar a cualquier Estado miembro personal propio para una más directa monitorización de la franja de frontera exterior correspondiente a ese país determinado.

La nueva Agencia, dependiendo de las condiciones en las fronteras exteriores de un Estado miembro y, en determinados casos a propia iniciativa, puede organizar y/o coordinar operaciones conjuntas en uno o más Estados miembro y mandar personal propio. Esta competencia encontró muchas trabas en el seno del Parlamento Europeo y la Comisión Europea durante las reuniones donde se discutía el nuevo Reglamento dado que algunos Estados miembro lo consideraban como una competencia propia de un Estado soberano.

La gestión y la responsabilidad absoluta del funcionamiento de los denominados "Hotspot" se le adjudica a la nueva Agencia, convirtiéndose así en el referente a nivel europeo en el campo de la inmigración.

El Sector de Retornos de Frontex había crecido exponencialmente en presupuesto e importancia durante los años 2014 y 2015<sup>141</sup> debido al ingente número de llegadas que se produjeron durante esos años. Así en el año 2016 se decidió que pasara a configurarse como Unidad, ascendiendo por tanto un nivel en el organigrama de la Agencia. Con el nuevo Reglamento se reconoce esta realidad así como se refuerza el mandato de la Agencia en el campo de los retornos.

Para el desarrollo de estas nuevas competencias el Reglamento detalla una serie de tareas que la nueva Agencia debe cumplir para llevar a cabo su mandato con eficacia<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> La causa de este crecimiento se debe al mandato del Consejo Europeo del 15 de octubre de 2015 en el que le amplió el mandato en el sentido de reconocerle la facultad de organizar operaciones conjuntas de retorno a iniciativa propia.

<sup>142</sup> Entre estas tareas destacan especialmente la monitorización de la frontera exterior a través del análisis de riesgos, proveer asistencia técnica y operativa a los Estados

Como principal novedad, destaca el mandato expreso a la nueva Agencia de coordinarse con la Oficina Europea de la Pesca y la Agencia de Polución Marítima. El marco de esta coordinación se llevará a cabo en el Foro Europeo de Funciones de Guardacostas.

Se ha regulado por primera vez una nueva herramienta, los equipos conjuntos de apoyo para llevar a cabo las entrevistas a inmigrantes, donde se incluyen además expertos de identificación y huellas que se verán complementados por expertos de la Oficina Europea de Apoyo a los solicitantes de Asilo.

### 3.6.2 Asignación de nuevos recursos

Para el ejercicio de las nuevas competencias comentadas en el apartado anterior se ha hecho necesario dotar a la nueva Agencia de nuevos recursos y capacidades.

Un recurso fundamental para asumir plenamente las competencias es la composición de los equipos europeos de fronteras y guardacostas. Esta bolsa de expertos de todos los Estados miembro con diferentes perfiles, que serán definidos por el Consejo de Administración, deberá estar a disposición de la nueva Agencia para ser empleados en las operaciones conjuntas. Su número será de un mínimo de 1500 personas y obliga anualmente a los Estados miembro a poner a disposición de esta bolsa a un número concreto de guardias de frontera. Esta bolsa actuará como una fuerza en reserva prevista para ser enviada en caso de necesidad<sup>143</sup>.

Otra novedad importante en cuanto a recursos es la bolsa de especialistas en retornos, cuyo objetivo es prestar asistencia técnica y operativa a las operaciones de retorno llevadas a cabo por la Agencia en cooperación con Estados miembro y el tercer país de destino de los retornados<sup>144</sup>.

---

miembro mediante la coordinación de operaciones conjuntas y el empleo de los equipos rápidos de intervención en frontera.

<sup>143</sup> Según el anexo uno del Reglamento 2016/1624 del Parlamento europeo y del Consejo de 14 de septiembre.

<sup>144</sup> De hecho el presupuesto de la Unidad de retornos se ha visto incrementado en el año 2016 alcanzando una cifra de más de 62 millones de Euros, mientras que en el año 2015 el presupuesto fue de algo más de 9.5 millones de Euros.

Dos recursos importantes dentro de la Agencia y que con la nueva Regulación ven incrementado su peso específico son: por un lado, la oficina de la Oficial de Derechos Fundamentales a la que el nuevo Reglamento dota de más recursos humanos para llevar a cabo su labor de una manera más eficiente; y, por otro se regula la figura del Oficial de Coordinación de Frontex, que si bien venía desempeñando sus labores *de facto*, ahora se le dota de un estatuto jurídico en el artículo 22 del nuevo Reglamento<sup>145</sup>.

La Agencia consideraba necesario la posibilidad de que la misma contara con equipamiento técnico propio, tales como buques y aeronaves. Este deseo se ha visto cumplido en el Reglamento de la nueva Agencia, ya que contempla la posibilidad de que la misma adquiera los costosos medios técnicos para emplearlos en sus operaciones conjuntas. Lo que implicará, llegado el caso, que el presupuesto se eleve exponencialmente.

Finalmente el recurso más anhelado por la antigua Agencia era la posibilidad del uso de datos personales para una mejor explotación de la información que se recogía vía operaciones conjuntas. Esta información puede ser muy valiosa en el ámbito de las investigaciones criminales, información que hasta la fecha se remitía exclusivamente al Estado miembro y a EUROPOL. Sin embargo con el nuevo Reglamento, la nueva Agencia será capaz de procesar datos personales con el objeto de luchar más eficazmente no solo contra las redes de inmigración irregular sino contra cualquier tipo de amenaza que se haga presente en la frontera exterior de la Unión Europea reforzando así el concepto de seguridad integral en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

### 3.6.3 Responsabilidades ampliadas en materia de controles

Dado que la nueva Agencia ha asumido la competencia para realizar, a iniciativa propia, operaciones conjuntas en cualquier Estado Miembro. Como consecuencia de ello y para poder justificar el lanzamiento de este tipo de operaciones la Agencia dispondrá de dos nuevos métodos de control que se pueden clasificar en dos niveles: el local y el central.

---

<sup>145</sup> La labor fundamental del Oficial de Coordinación de Frontex, es la de ser la representación de la Agencia frente al Estado miembro donde se encuentra desempeñando su labor de implementación de los planes operativos.

En el nivel local nos encontramos con la posibilidad de mandar oficiales de enlace propios de la Agencia a un Estado miembro por un periodo determinado para que este aporte información de primera mano desde el lugar a evaluar. Este medio de control de carácter local se verá complementado por otro, EUROSUR, que es capaz de presentar una foto fija de la situación de una frontera exterior en tiempo real.

En el nivel central será el informe de vulnerabilidad de los Estados miembros el mecanismo de control que contiene toda la información obtenida por Frontex.

De entre las diversas fuentes manejadas por la Agencia se incluyen lógicamente la de los medios de control local ya citadas. De esta forma se aglutina en un único documento por situación toda la información que justificaría el posible lanzamiento de una operación conjunta a iniciativa de la Agencia.

El informe de vulnerabilidad deberá evaluar el equipamiento, las infraestructuras así como la situación en cuanto a recursos humanos y financieros del los que dispone el Estado miembro. También serán evaluados los planes de contingencia elaborados por el Estado miembro para hacer frente a posibles crisis. De este informe se harán unas recomendaciones al Estado miembro por parte del Director Ejecutivo de la nueva Agencia, fijando en el mismo un plazo temporal para que las deficiencias sean subsanadas, en caso contrario se elevará un informe al Consejo de Administración de la Agencia.



#### **4 LA INMIGRACION IRREGULAR: LA CRISIS MIGRATORIA A RAÍZ DE LA DENOMINADA “PRIMAVERA ÁRABE”**

Una vez analizadas las políticas de la Unión Europea enfocadas hacia la protección integral de su frontera como primera aproximación a este estudio y de haber escrutado los instrumentos técnicos para la ejecución de esas políticas, los acontecimientos ocurridos a raíz de la denominada “Primavera Árabe” pusieron a prueba la capacidad del sistema configurado.

La aproximación a este hecho social se realiza únicamente con el fin de documentar el cambio de paradigma que condujo a un nuevo sistema de protección de la frontera exterior europea. Para comprender el calibre de este fenómeno, se señala someramente la situación de los principales países generadores de esta crisis migratoria.

Todo esto se completa con los datos recabados en los años 2008, 2009 y 2010 así como con la previsión que la Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex realizó para el año 2011.

##### **4.1 ANÁLISIS DEL FLUJO MIGRATORIO EXISTENTE EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA CON ANTERIORIDAD A LA “PRIMAVERA ÁRABE”**

Según los datos recabados por la agencia Frontex, que se detallan en la tabla que a continuación se expone, se aprecia una tendencia decreciente en las cifras de inmigrantes irregulares llegados a territorio de la Unión Europea durante los años 2008 y 2009 y una estabilización de las cifras en el año 2010. En todos los Estados miembros, a excepción de Grecia, se percibe un descenso en el número de entradas ilegales.

Tabla 8. Indicadores de la unidad de análisis de riesgo desde el 2008 al 2010

<b>TABLE 1: SUMMARY OF FRAN INDICATORS</b>				
As reported by Member States				
<b>FRAN Indicator</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>% change on a year ago</b>
<b>Illegal entries between BCPs</b>	159 092	104 599	<b>104 049</b>	-0.5%
<b>Clandestine entries at BCPs*</b>	:	296	<b>242</b>	-18%
<b>Facilitators</b>	9 881	9 171	<b>8 629</b>	-5.9%
<b>Illegal stay</b>	441 230	412 125	<b>348 666</b>	-15%
<b>Refusals of entry</b>	121 294	113 029	<b>108 500</b>	-4.0%
<b>Applications for asylum</b>	223 180	219 814	<b>203 880</b>	-7.2%
<b>False travel-document users</b>	:	7 872	<b>9 439</b>	20%
<b>Returns (for 10 Member States**)</b>	:	65 828	<b>74 110</b>	12%
<b>Other Indicators</b>				
<b>Issued visas (source: Council)</b>	13 493 948	12 486 676	:	<i>n.a.</i>
<b>Passenger flow (Commission estimate***)</b>	713 000 000	660 000 000	:	<i>n.a.</i>

\* Data for air borders and for the United Kingdom's internal sea borders with Belgium, France and the Netherlands have been excluded

\*\* Belgium, the Czech Republic, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Romania, Slovenia, Switzerland and the United Kingdom

\*\*\*Estimates from EBF indicators which do not include the United Kingdom and Ireland

Source: FRAN data received as of 25 February 2011

Fuente: Frontex

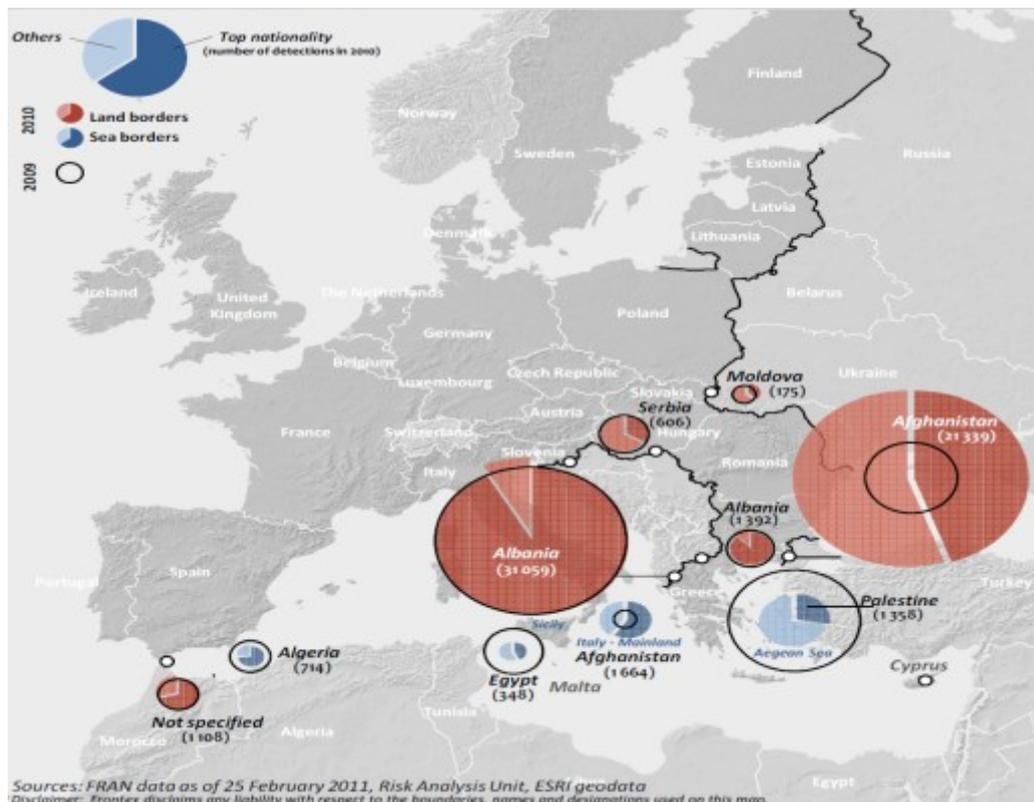
Los demás indicadores contenidos en la tabla (denegaciones de entrada en los puestos fronterizos, “facilitadores”<sup>146</sup> arrestados, solicitudes de asilo, etc.) muestran una tendencia decreciente, salvo el uso de documentos falsos que se incrementó en un 20% en comparación con los detectados en 2009. Como curiosidad, cabe señalar que España fue el país que más documentos falsos detectó.

<sup>146</sup> Por “facilitadores” se entiende a las personas que realizan el trayecto con los inmigrantes o facilitan los medios para el mismo.

4.1.1 Principales áreas de detección de los inmigrantes irregulares anterior a la “Primavera Árabe”

En el cuadro detallado abajo, el tamaño de las esferas indica el volumen, en número, de entradas ilegales en cada sector fronterizo y con los colores se destacan, de una parte, el tipo de frontera (azul para las marítimas, marrón para las terrestres) y de otra las nacionalidades predominantes de los inmigrantes detectados cruzando en dichos lugares según la intensidad del color.

Ilustración 3. Principales zonas así como volumen de llegadas antes de la “Primavera Árabe” a la Unión Europea



Fuente: Frontex

Grecia, con más de 89.000 entradas ilegales, acumulaba el 86% del total de cruces ilegales de la Unión Europea. Su frontera con Turquía era la más vulnerable de la Unión, con 47.706 cruces ilegales (46% del total Unión Europea) a través de la frontera terrestre, y 6.000 por vía marítima. La segunda frontera más

vulnerable era la terrestre entre Grecia y Albania, en la que se produjeron en 2010 aproximadamente 35.300 cruces ilegales, lo que equivalía al 34,5% del total de la Unión Europea.

#### **4.1.2 Principales rutas de inmigración irregular proveniente del Norte de África y Asia**

Del análisis de la información realizado por Frontex, que se acaba de exponer en el apartado anterior, se desprende que los inmigrantes irregulares procedentes de los países africanos, tanto ribereños del Mediterráneo como subsaharianos, utilizaban principalmente cuatro rutas para llegar a las fronteras exteriores de la Unión:

1. La ruta del África Occidental.
2. La ruta del Mediterráneo Occidental.
3. La ruta del Mediterráneo Central.
4. La ruta del Mediterráneo Oriental.

La primera era utilizada por los ciudadanos de Mali, Mauritania y Guinea Bissau.

La segunda, que incluye la ruta marítima desde el Norte de África a la península ibérica y la terrestre a través de Ceuta y Melilla, era la seleccionada por los marroquíes y argelinos.

La ruta del Mediterráneo Central se inicia en el golfo de Guinea y en el cuerno de África y tiene como destino final Malta y las islas Pelágicas, principalmente Lampedusa. Libia, hasta la explosión de la “Primavera Árabe”, era el punto de encuentro de los inmigrantes para partir hacia Europa.

La ruta del Mediterráneo Oriental era la ruta seguida por los que pretendían entrar en la Unión Europea, vía Turquía, por las fronteras de Grecia, Bulgaria o Chipre. Turquía, debido a su situación geográfica es el punto clave de esta ruta. Continúa siendo la más importante en cuanto al volumen de inmigrantes irregulares a través de las fronteras terrestres y marítimas (Grecia) y durante el año 2009 constituyó el principal desafío de la Unión Europea. El porcentaje de ilegales detectados, que trataron de cruzar la frontera para establecerse en otros Estados miembros, se incrementó en un 45% entre 2009 y 2010.

Este fue, hasta la fecha, el mayor episodio singular de cruce irregular de fronteras hacia la Unión Europea. En 2010, las Autoridades de Grecia detectaron 47.706 inmigrantes ilegales en la frontera terrestre con Turquía. A efectos comparativos, en las Islas Canarias durante todo el año 2006, el de mayor afluencia de embarcaciones con inmigrantes irregulares, fueron detectadas 30.000 personas y en la isla de Lampedusa, en el año 2008, 31.300 personas.

Esta ruta era utilizada tradicionalmente por ciudadanos de Afganistán, Pakistán, Iraq y Somalia, pero desde 2009 también por ciudadanos magrebíes, sobre todo argelinos, que utilizan vuelos de bajo coste a Estambul.

La mayor parte de estos inmigrantes accedían, asesorados por los "facilitadores", a través de una estrecha franja de unos 12,5 km de frontera terrestre, al Sur de la ciudad turca de Edima, una frontera que se extiende a lo largo del río Meric (Evros en griego). En noviembre de 2010 Frontex desplegó en la zona los primeros Equipos RABIT -191 guardias de fronteras de Estados miembros y asociados a Schengen-, despliegue que finalizó en marzo del año 2011. El despliegue tuvo un efecto disuasorio inmediato; pero también, supuso el desplazamiento del problema a zonas más meridionales.

#### 4.2 LA PREVISIÓN DE FLUJO MIGRATORIO PARA EL AÑO 2011 REALIZADA POR FRONTEX<sup>147</sup>

Ya se ha comentado la importancia del Sector de Análisis de Riesgos en el devenir de la Agencia. La inteligencia elaborada es la pieza fundamental en la que basar cualquier actuación operativa de la Agencia.

Dependiente de la División de Operaciones, su cometido principal es producir inteligencia y planificación estratégica a través de todos los medios a su alcance para poder tener un conocimiento en tiempo real de lo que está sucediendo en la frontera exterior de la Unión Europea. Además entre sus cometidos figura el hacer predicciones de futuro para que la Agencia pueda actuar en consecuencia. El trabajo principal de este Sector es producir inteligencia en un documento llamado *Annual Risk Assessment*- ARA- de tal suerte que este documento se convertirá en el documento de partida para el establecimiento de cualquier actividad de Frontex. Para la confección de este documento el Sector cuenta con expertos que deben producir inteligencia de la información que les llega desde el exterior, sea de la sociedad sea de las propias actividades generadas por la Agencia.

Para el año 2011 la Unidad de Análisis de Riesgos, basada en los informes finales de las operaciones del año 2010, preveía un descenso general en las tendencias migratorias hacia el territorio de la Unión Europea. Las cifras globales mostraban en 2010 un descenso en cuanto a las detecciones de irregulares en la frontera. Este descenso se produjo también en las cifras de detecciones de

---

<sup>147</sup> El análisis sistemático de la inmigración ilegal, presentado en este documento, se fundamenta en el estudio de seis indicadores:

- a) Detección de cruce ilegal de fronteras.
- b) Rechazos de entrada
- c) Detección de estancia ilegal
- d) Solicitudes de asilo
- e) Detección de promotores/favorecedores –facilitadores- de inmigración ilegal
- f) Detección de documentos falsificados

Los analistas de Frontex consideran que el indicador que mejor refleja la presión migratoria ilegal sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea es el primero de los señalados –detección de personas cruzando o tratando de cruzar ilegalmente la frontera.

Fuente: [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu).

inmigrantes irregulares dentro de la Unión Europea, así como una reducción de un veinte por ciento de descenso en las solicitudes de asilo.

El análisis establecía que la migración desde África hacia Europa continuaría su descenso, con la excepción de los inmigrantes procedentes vía aérea desde Turquía. El mismo se revelaba como el país que más tránsito de inmigrantes soportaba con dirección a la Unión Europea, particularmente personas que procedían de Afganistán.

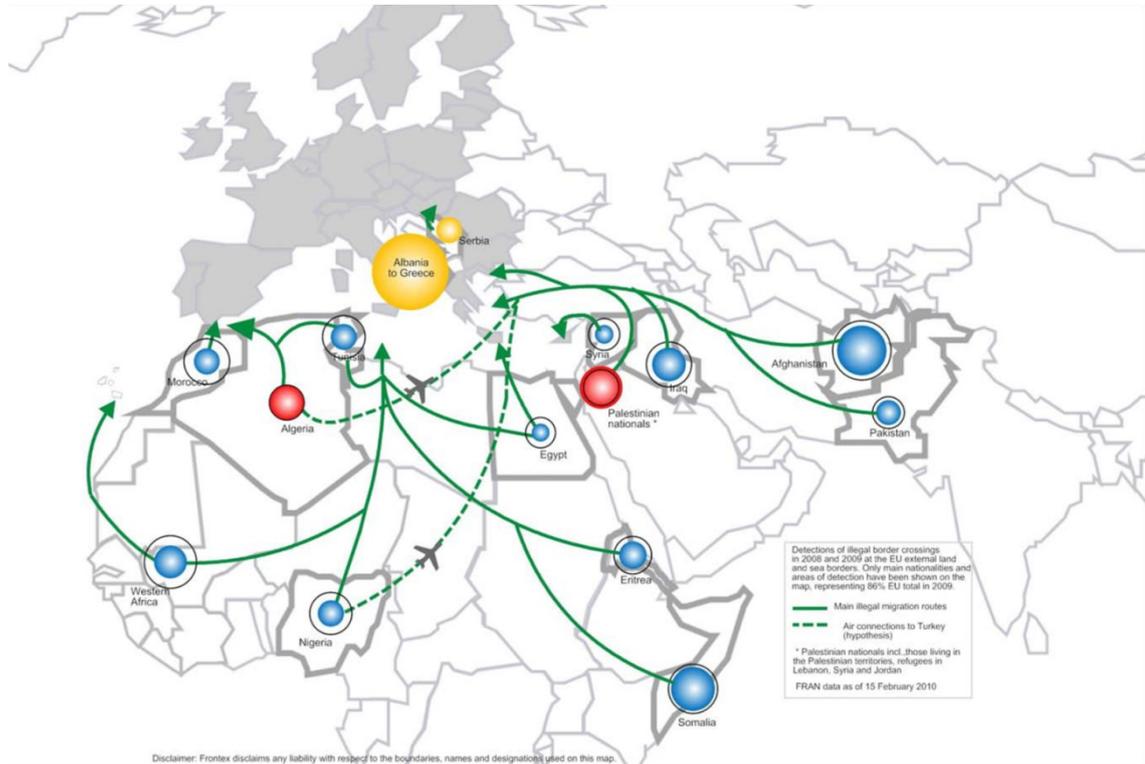
A continuación se presenta el mapa correspondiente al documento de análisis de riesgo anual para el año 2011 sobre las rutas probables que seguiría, según la Unidad de Análisis de Riesgos de la agencia Frontex, la inmigración con destino final al territorio de la Unión Europea y procedente de Asia y África. Se observa que se contemplaban varios puntos calientes que se corresponden a zonas de conflicto como Afganistán y Somalia así como la zona del Sahel<sup>148</sup>.

Sobradamente conocido es que el principal factor que impulsa la inmigración es la búsqueda de oportunidades nuevas referidas al mercado laboral, pero en el contexto económico mundial y europeo de esos años 2010-2011 no eran de esperar grandes movimientos de población hacia Europa. El principal problema, según la Unidad de Riesgo, era la extensión del área Schengen hacia Rumanía y Bulgaria, que traerá más presión a la frontera terrestre entre Bulgaria y Turquía. Hasta el momento no se observaba nada en el informe que hiciera prever el fenómeno que comprometería meses más tarde la frontera marítima Sur europea.

---

<sup>148</sup> Fuente: Agencia Frontex.

Ilustración 4. Rutas que la inmigración sigue en África y Oriente Medio hacia Europa



Fuente: Frontex

Según el informe de riesgos, las mafias podrían desarrollar nuevas rutas de inmigración a través del Mar Negro. Al mismo tiempo la posible apertura de esta ruta aliviaría la presión con respecto a los Balcanes como ruta de tránsito hacia territorio Schengen. Asimismo, la posibilidad de eliminar la obligación de visado a ciudadanos albaneses durante el 2011 contribuiría a reducir las entradas a través de la frontera greco-albanesa.

Sin duda todas estas circunstancias influirían definitivamente en el despliegue de medios humanos y técnicos en la frontera exterior de la Unión Europea. El informe se vio extremadamente influido por el fenómeno de Orestida que se dilató en el tiempo desde Navidad del año 2010 hasta el mes de marzo de 2011. Obviamente no se llegó a contemplar el escenario de la llamada “Primavera Árabe” puesto que la mayoría de los recursos se enviaron a la zona de Oriente.

Tres eran las ideas principales que quería resaltar el informe:

1. La debilidad del mercado laboral europeo en el contexto de la crisis mundial que inevitablemente llevaría a los Estado Miembros a limitar el número de nacionales de terceros países y la concesión de más permisos de trabajo. Esta política se verá apoyada por un incremento en el número de personas que abandonen territorio de la Unión Europea por el desempleo.
2. El creciente aumento del uso de Turquía como país de tránsito hacia la Unión Europea. Los dos tercios de todas las detecciones en la frontera exterior se produjeron en la frontera greco-turca lo que llevara ría a aumentar la colaboración en materia de inmigración con Turquía.
3. El posible incremento de movimientos internos desde Grecia con repercusiones en todo el territorio Schengen. En efecto, una vez dentro de este territorio, es principio fundamental la libertad de movimiento para todas las personas. Todos los que entren por la frontera griega pretenderán moverse rápidamente por todo el territorio Schengen. Para ello continuarán usando dos opciones, una mediante el uso de documentos falsos y otra cruzando la frontera por punto no habilitado.

El informe hacía unas recomendaciones a tomar durante el año 2011, concretándose en:

1. Las Autoridades encargadas del control fronterizo deben responder al fenómeno de manera flexible especialmente en el Mediterráneo y en la fachada atlántica africana, en la frontera con Turquía y en los aeropuertos usados como puentes de tránsito. Las propuestas específicas se concentran en incrementar la capacidad de reacción ante cualquier fenómeno que requiera el lanzamiento de una operación conjunta debido a un fenómeno imprevisto de tal modo que se puedan transferir recursos allá donde sean necesarios en un tiempo aceptable. Para ello hay que desarrollar un mecanismo de alerta temprana optimizando las plataformas de intercambio de datos e inteligencia sobre todo con terceros países y organizaciones internacionales.
2. Para afrontar el fenómeno de la inmigración irregular proveniente de Turquía es indispensable efectuar esfuerzos de patrullaje físico

acompañado de medidas de identificación y devolución. La prioridad debe orientarse hacia la fachada mediterránea debido a las cortas distancia que existen entre los países del Norte de África y las costas europeas. Otro esfuerzo a realizar debe ser el alcanzar un tratado de devolución de nacionales de terceros países a través de Turquía. Para ello se debería de alcanzar primero con este país un acuerdo para la participación efectiva de sus recursos dentro de Frontex. Con independencia cualquier acuerdo con Turquía, la labor de apoyo a Grecia es indispensable así como la materialización una operación conjunta en el Mar Negro.

3. Concretar la capacidad para incrementar las habilidades técnicas en el descubrimiento de inmigrantes provistos de pasaportes falsos, especialmente en el área del Mediterráneo, Turquía, Bulgaria, Grecia, Hungría, Rumania y Eslovenia. Se debe efectuar un esfuerzo en cuanto al nivel de formación mínimo que tienen que tener los componentes de las organizaciones dedicadas al control de la frontera exterior para afrontar con unas mínimas garantías de éxito la implementación de las operaciones conjuntas.
4. Frontex deberá desarrollar un centro de excelencia compuesto por los mejores expertos en documentos falsos que producirá inteligencia sobre este aspecto. La misma se difundirá entre los Estados Miembros. En consonancia con lo anterior, Frontex, en cooperación con Interpol, desarrollará una plataforma segura de intercambio de información referida a documentos falsos o robados.
5. Incrementar la capacidad de los Estados Miembros para responder adecuadamente a las solicitudes de protección internacional. Se debe promover el uso de bases de datos conjuntas entre Frontex, organismos encargados de la vigilancia de la frontera exterior y las organizaciones que se dedican a la protección de los Derechos Humanos para prestar asistencia a quien realmente lo necesita, consiguiendo así una optimización de recursos. Se debe cooperar al máximo nivel con ACNUR.
6. Ayudar a los Estado Miembros a incrementar sus investigaciones en la frontera. Hay que reducir los vacíos de inteligencia tanto como sea

posible e involucrar a los organismos encargados de vigilar la frontera exterior en el análisis común de riesgos, sobre todo para detectar tempranamente las amenazas. Se debe incrementar la capacidad para identificar sin ningún género de dudas a los inmigrantes irregularmente llegados a territorio Schengen.

7. Aumentar el control fronterizo respecto a los inmigrantes irregulares escondidos en vehículos e incluir los hechos en informes de inteligencia para compartirlos a nivel europeo. La acción concreta se debe materializar en el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan la detección de esta modalidad de cruce de frontera.
8. Incrementar la capacidad de intercambio de información entre Autoridades encargadas de expedir los visados.
9. Desarrollar operaciones conjuntas en la frontera oriental y en los Balcanes poniendo especial atención en crímenes relacionados con tráfico de drogas, tráfico de armas o robo de vehículos. En estrecha cooperación con Europol y los organismos encargados de las Aduanas, se debe crear una herramienta que le permita recolectar información referente a estas formas delictivas para identificarlas desde el primer momento.
10. Aumentar el intercambio de información entre Frontex, Europol e Interpol para desarrollar informes más completos, especialmente sobre el tráfico de seres humanos.

De la comunicación de los puntos anteriores a la Comisión Europea arranca toda la base objetiva para decidir dónde, cómo, cuándo y con qué medios se ponen en funcionamiento o implementan unas políticas u otras para controlar, o al menos mitigar, los efectos del fenómeno de la inmigración irregular por vía marítima en la frontera exterior. La Agencia Europea Frontex, y concretamente su Departamento de Operaciones, es la responsable de la coordinación entre operaciones conjuntas para extraer las sinergias correspondientes a la exigencia de la Comisión referente a la gestión integrada de la frontera exterior de la Unión Europea.

#### 4.3 CONTEXTUALIZACIÓN GEOGRÁFICA. EL FENÓMENO DENOMINADO “PRIMAVERA ÁRABE”.

Para la debida contextualización del fenómeno en cuestión, debemos enmarcarlo geográficamente entre el Norte de África y Sur Mediterráneo europeo; concretamente en países ribereños del Mediterráneo en ambas fachadas. Podemos hablar de países terceros como Túnez, Argelia, Mauritania, Arabia Saudí, Omán, Yemen, Libia, Kuwait, Jordania, Egipto, Irán, Marruecos, Líbano y Siria y de países europeos como España, Italia y Grecia. En Europa el contexto social está claramente marcado por una profunda crisis económica que golpea con contundencia a los países del Sur, Grecia, España e Italia. En África el contexto social atiende a un movimiento de reacción de la sociedad civil frente a una falta de libertades y democracia, a subidas del precio de los alimentos, al injusto reparto de la riqueza y a la falta de trabajo principal aunque no excluyentemente. Sin lugar a duda, las redes sociales jugaron un papel fundamental en la explosión y rápida difusión del ideario del fenómeno. Esto, unido a una juventud más preparada que sus antecesores y por tanto con un espíritu mucho más crítico, supuso un espaldarazo fundamental para la proyección del fenómeno fuera de sus fronteras primigenias de Túnez y Egipto.

Finalizando el año 2010 e iniciando el 2011, se produjeron algunos hitos muy importantes en un intervalo muy corto de tiempo que desencadenaron toda una serie de acontecimientos que cambiaron de forma radical el mundo árabe. El primero fue la inmolación, el 17 de diciembre de 2010 de Mohamed Bouazizi, un vendedor de frutas tunecino, este suceso fue el pistoletazo de salida para la revuelta en Túnez. El siguiente hito sucedió en la Plaza Tahrir en Egipto, el 25 de enero de 2011, cuando se produjo un mitin contra el entonces presidente Hosni Mubarak. A continuación se produjeron revueltas en la famosa rotonda Pearl en Bahrein que fueron prontamente aplastadas por el régimen. Libia fue el siguiente escenario, allí se produjo un movimiento social de reacción contra Gadafi en el mes de febrero. También en 2011 se inician una serie de revueltas y manifestaciones en Siria contra Bashar al –Asad que fueron reprimidas con una violencia inusitada por parte del régimen de al –Asad. Facciones del ejército y civiles formaron lo que posteriormente se denominó guerrilla rebelde, que pasó a dominar el norte del país, conformándose así una guerra civil que aún no ha sido parada.

Esta concatenación de hechos produjo que muchísima gente tuviera que salir de su país por distintas vías hacia Europa en busca de una vida mejor. La vía más utilizada fue la marítima en la que, ya sea por huir del conflicto social ya por la obligación de salir del país - como la impuesta por el régimen de Gadafi para forzar un apoyo europeo a su régimen usando la inmigración irregular como arma política - produjo a su vez una oleada migratoria por vía marítima nunca antes conocida en Europa.

Por ejemplo, la isla de Lampedusa, una pequeña roca en el Mediterráneo Central de soberanía italiana, se hizo famosa mundialmente al recibir a diario más dos mil inmigrantes de nacionalidades tan variopintas como Túnez, Libia, Egipto, Yemen, Irán y Siria mayormente. Inmigrantes que llegaban en unos barcos que no reunían las condiciones de seguridad mínimas para echarse a la mar y ponían en riesgo grave sus vidas para alcanzar Europa, territorio donde esperaban encontrar trabajo y libertad.

A diario se veían barcos cargados de gente atravesando el Mediterráneo hacia una Europa que no había sido capaz de prever este fenómeno y que llegó a colapsar la ya de por sí poco engrasada maquinaria de la política europea. Los acontecimientos se sucedieron tan rápidamente que la Unión Europea se vio noqueada ante la situación, sin capacidad de respuesta adecuada por medio unas instituciones bloqueadas debido a un sistema de toma de decisiones poco flexible y mientras era testigo de un movimiento migratorio sin precedentes en la puerta Sur de su casa.

Detengámonos en este momento, país por país, en algunos de los hechos más importantes que se sucedieron y por efecto de contagio se transmitieron por simpatía de un país a otro. Para ello se presentan por un lado los países africanos y por otro los de Oriente Medio.

#### 4.3.1 Países africanos

Túnez fue el país donde se produjo el hecho que precipitó los acontecimientos. El 17 de diciembre de 2010 se produjo la inmolación de un joven informático frente al Ayuntamiento de la ciudad de Sidi Bouzid. A Mohamed Bouazizise le impidieron colocar su puesto de legumbres, su radical protesta supuso el pistoletazo de salida para la revuelta en este país. Este joven se

convirtió en el icono de la revolución tunecina. Este hecho dio lugar a una ola de empatía, primero de sus vecinos y luego de la mayor parte de la sociedad tunecina que se manifestó para denunciar los abusos de ciertas autoridades. Las manifestaciones fueron duramente reprimidas por las autoridades, desembocando todo en una espiral de acción y reacción de violencia y revueltas diarias no solo ya en la capital sino también en Sfax, Kasserine, Thala y Regueb.

Las protestas en principio expresaban la disconformidad con el nivel de desempleo, sobre todo el juvenil, la falta de perspectivas de futuro para una población formada y educada. Además la represión de estas protestas, que costó más de cien muertos junto a la corrupción de las autoridades de Ben Alí potenció las protestas. Todo este movimiento social se denominó la “revolución de los jazmines” y esta acabó con la huida de Ben Alí a Arabia Saudí tras más de 23 años de régimen.

En enero de 2011 Ben Alí destituye al Ministro del Interior, Rafik Belhaj Kacem, ofreciendo así su cabeza en un gesto para congraciarse con el pueblo. Al mismo tiempo prohibió la existencia de grupos de más de tres personas en las calles. Pese a estas medidas, pero para entonces la masa social de la capital, casi dos millones de habitantes, ya estaban movilizadas contra el dictador. En la protestas de la capital se unieron clases medias y pudientes, estas últimas en busca de mayores libertades políticas y civiles, pidiendo asimismo la instauración de un régimen democrático parecido a los países europeos donde estas clases se habían formado. Fuera de la capital, la gente caía bajo las balas en las manifestaciones debido a los francotiradores. Esto no hizo más que aumentar la ira y disminuir el miedo, estando la batalla perdida tanto en la capital como en los rincones de Túnez. Tras la huida, la anarquía se instauró en el país y solo el ejército fue capaz de mantener el control

Según Fathi Chamkhi<sup>149</sup>, esta revolución no hubiera sido posible sin las redes modernas de comunicación social basadas en la red, jugando asimismo un papel fundamental la cadena de televisión Al Jazera. Citado profesor define la revolución como una revolución social y democrática, social porque exigía

---

<sup>149</sup> Así lo recoge el periodista de El País Juan Miguel Muñoz el 24 de enero de 2011 en su artículo de el diario “El País” titulado: “la llama que incendió Túnez” en el que recoge las palabras del Profesor de de geografía y miembro de la Liga Tunecina de Derechos Humanos D. Fathi Chamkhi.

demandas laborales y económicas, democrática porque exigía libertades políticas. No obstante el caldo de cultivo ya estaba bien asentado porque la familia Ben Alí había tenido una forma de gobernar déspota, acaparando poderío económico mientras que su población sufría hambruna y falta de libertades.

En Argelia la situación durante la primera década del siglo XXI se puede describir como el agravamiento de las condiciones de vida de las clases medias. La corrupción, falta de derechos humanos y el crimen organizado parecían ganar terreno año a año. Por más que las políticas gubernamentales pretendían el despegue económico del país<sup>150</sup>, este parecía no despegar debido a múltiples causas, entre ellas, la mala gestión en su sentido más amplio. La sociedad se fue distanciando de un gobierno incapaz de implementar sus políticas y se vio por enésima vez en clara indefensión. En un primer estadio, parecía que la revolución corría en paralelo al resto de países. Sí en Túnez fue una persona la que se quemó a lo bonzo, en Argelia fueron al menos veinte, pero el gobierno fue capaz de contener la primera embestida. Claramente la población aún recordaba el último cuarto del siglo XX, cuando se desató una oleada de violencia tras el intento de democratizar el país y antes de lanzarse a una nueva aventura, las masas querían sopesar si había garantías de éxito o no. Ante la amenaza de movilizaciones y su radicalización, el gobierno reaccionó prontamente con medidas que calmaron a la población, tales como bajadas de precios de productos básicos, la concesión de créditos a bajo interés junto con una ocupación del territorio por la policía. Estas medidas calmaron a la población junto con las eternas promesas de reformas electorales, constitucionales y sociales. No obstante, la situación de Argelia siempre es de calma tensa por las constantes injerencias de las fuerza armadas en asuntos civiles, la inmensa corrupción encastrada en la administración pública y la constante preocupación de los jóvenes por conquistar mayores cotas de libertades civiles y políticas.

Mauritania se independizó de Francia en 1.960, es un crisol de tribus, etnias e idiomas. Mauritania no fue impermeable a las revueltas de la “Primavera Árabe”, pero en un país con semejante dimorfismos culturales es difícil establecer una revuelta única en la que confluyan los intereses de todas las tribus y etnias, lo cual debilita sumamente a un posible movimiento o revolución. Todo lo anterior

---

<sup>150</sup> Se procuró invertir sobre todo en educación y en sanidad.

se mezcla con una tasa baja de alfabetización, la falta de un estado de derecho y ausencia de servicios públicos esenciales. A esto se sumaba la corrupción política, y el intervencionismo del ejército. No obstante aquí surge un vector añadido, que es la participación de un partido islámico en las protestas, Tawassul<sup>151</sup>.

La chispa fue, como en Túnez, la inmolación de un ciudadano, Yaqub Uld Dahud el 25 de febrero de 2011.

Básicamente las manifestaciones eran de carácter reformista, es decir, para pedir una mejora de condiciones sobre todo económicas, aunque también sociales y políticas de índole constitucional.

Las reivindicaciones se pueden clasificar según el movimiento o grupo del que procedían:

1. Los movimientos islamistas, encabezados por el partido Tawassul al que luego se sumaron los estudiantes del ISERI (Instituto Superior de Estudios e Investigaciones Islámicos) y los salafíes exigían la implantación de la sharía o ley islámica y, por tanto, el fin de la democracia como forma de gobierno.
2. Los movimientos denominados negro-mauritanos se sumaron a las protestas generales pero protestaban en contra del creciente poder árabe dentro del régimen sintiéndose discriminados porque para demostrar su ciudadanía mauritana se les exigían más documentos que al resto de ciudadanos. Se agrupan en torno al movimiento *Touche pas a ma nationalité*<sup>152</sup> que aún hoy en día sigue luchando por conquistar derechos.
3. Grupos sociales de protesta mayormente de corte económico y social, respaldados principalmente por las clases medias que rechazó el apoyo de cualquier partido político que recogiera su ideario evitando así que ninguno rentabilizara los éxitos de su movimiento social.

---

<sup>151</sup> Tawassul se puede traducir por intercesión ante Ala, es una corriente de pensamiento que cree que se puede llegar o acercarse a Alá por medio de la intercesión de profetas, imanes o sufetas vivos a muertos.

<sup>152</sup> Movimiento social de protesta compuesto mayormente por ciudadanos negro-mauritanos cuyo fin era promover los derechos humanos y evitar discriminaciones a la población negro-mauritana residente en Mauritania. Se podría traducir el nombre del movimiento como “no toques mi nacionalidad”.

4. El frente que conformaban los partidos políticos que estaban en la oposición<sup>153</sup> que eran lo más críticos con la situación que atravesaba el país. Este frente veía como única solución la salida de Abdel Aziz del poder.

Finalmente y a pesar de todos estos movimientos, no se produjeron los cambios esperados y pregonados por las protestas, estas, aunque de mucha más baja intensidad, siguen siendo reprimidas con violencia.

En Marruecos en enero de 2.011 comienzan las primeras protestas de apoyo a Egipto y Túnez. Se produjeron numerosas inmoliciones. Las demandas eran las comunes al movimiento: mayores cotas de democracia y libertad, mayor transparencia, una efectiva igualdad, una subida de salarios, la lucha contra corrupción y mejoras en el acceso al sistema educativo entre las principales. En el mes de febrero de 2011 el Gobierno aumenta las subvenciones para los productos de primera necesidad así como para gas y gasolina. Posteriormente, en el mes de julio de ese mismo año el Rey Mohamed VI había ya anunciado reformas constitucionales de gran calado. Las manifestaciones fueron cesando poco a poco debido a pactos con los partidos de la oposición y concesiones del régimen.

En Libia, en febrero de 2011 el régimen de Gadafi se encontraba fuerte y el Coronel tenía bajo control a todos los grupos tribales. Poco a poco el efecto contagio se hizo notar en el país y caló la idea de que la revolución era posible. De algún modo el Coronel Gadafi creía que la revolución era apadrinada por potencias exteriores al tiempo que las milicias se iban haciendo más fuertes contra su régimen. Desde el mes de marzo, la agencia Frontex detectó una llegada masiva de inmigrantes a la isla de Lampedusa procedentes de la costa Libia al tiempo que las autoridades italianas se vieron superadas por los casos declarados de eventos declarados Búsqueda y Rescate(SAR)- *Search And Rescue*<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Estos partidos eran: Coordinación de la Oposición Democrática (COD), Reagrupación de Fuerzas Democráticas (RFD) y Unión de Fuerzas del Progreso (UFP).

<sup>154</sup> Un evento SAR, conforme a la legislación internacional, se declara cuando está en peligro la vida humana en el mar. Conforme a esta legislación, el espacio marítimo mundial se divide en zonas de responsabilidad adjudicadas a cada país, y es el país responsable el que viene compelido a poner sus medios disponibles para intervenir en esos casos. Libia no era parte del convenio SAR. Los informes de situación de la agencia europea de frontera, Frontex, detectaron un tráfico muy intenso de llegadas de embarcaciones tipo patera a la isla italiana de Lampedusa. Una vez llegados los inmigrantes a tierra eran entrevistados por agentes de la agencia europea para conocer los

El 17 de marzo del 2011 se produjo la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, que daría naturaleza jurídica a la intervención militar en Libia<sup>155</sup>. La intervención armada se llevó a cabo por Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos y la misma consiguió debilitar el régimen del Coronel Gadafi hasta su caída<sup>156</sup>. No obstante las esperanzas de la "Primavera Árabe" no llegaron a madurar porque el país se sumió en un caos del que hasta la fecha no ha salido. Todo ello debido a que los diferentes grupos tribales controlan un determinado territorio y no hay un Estado que los aglutine y cree sinergias entre ellos para implementar unas mínimas medidas de seguridad y convivencia que permitan desarrollos posteriores.

Por lo que se refiere a Egipto, al inicio del año 2011, en Egipto se produjeron las revueltas al estilo de las tunecinas<sup>157</sup>. No se registraron grandes enfrentamientos armados significativos al principio pero sí una brutal represión tras el golpe de estado del ejército en julio de 2013 al gobierno de los Hermanos musulmanes<sup>158</sup>. La plaza Tahrir fue el escenario central de todas las manifestaciones y revueltas contra Mubarak, al que se le pedía más democracia, terminar con la corrupción así como un modelo económico más justo. Mubarak

---

motivos de la marcha de su país. En muchos casos los inmigrantes declararon que fueron forzados por fuerzas del Régimen del Coronel Gadafi a abandonar el país como herramienta de presión ante las injerencias internacionales en su país. Al mismo tiempo las declaraciones de eventos SAR, rescate y salvamento, se dispararon entre marzo y finales del verano de 2011. La mayoría de las veces las embarcaciones cofinanciadas por la agencia europea de fronteras tuvieron que ir al mar de Libia a rescatar personas que a buen seguro hubieran hallado la muerte de no ser rescatadas.

<sup>155</sup> Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011, tras varios considerandos, aprueba la protección de los civiles, una exclusión de vuelos en toda la zona aérea de Libia, un embargo a la venta de armas y la congelación de activos financieros a las autoridades Libias.

<sup>156</sup> La coalición formada por Francia, Reino Unido y Estados Unidos, fue protagonista de una intervención armada en Libia con el objetivo de conseguir la caída del Coronel Gadafi. Así lo recoge el periodista Francisco de Andrés el 4 de agosto de 2014 en su artículo del diario "ABC" titulado: "Caos y violencia en Libia. El último fracaso de la "Primavera Árabe"".

<sup>157</sup> Así lo recoge el periodista Alberto Sicilia el 26 de agosto de 2013 en su artículo del diario "Público" titulado: "¿Qué ha ocurrido en Egipto desde la "Primavera Árabe"?".

<sup>158</sup> Así lo recoge el periodista Jordi Sánchez el 29 de abril de 2015 en su artículo del diario "El inconformista digital" titulado: "La "Primavera Árabe" en Egipto: ¿Y ahora qué?".

no tardó mucho en caer debido a la presión popular. Las esperanzas de aperturismo se cercenaron cuando en las elecciones los Hermanos musulmanes tomaron el poder, optando éstos por una revolución de tinte islámico-extremista. El golpe de estado no se haría esperar, el ejército lo encabezó y envió a prisión a los dirigentes de los Hermanos musulmanes. Durante el período de las revueltas en este país, Frontex no detectó un incremento significativo en el número de egipcios que quisieran salir del país hacia la costa Europea. Si bien las costas egipcias fueron utilizadas como plataforma de salida de embarcaciones llenas de emigrantes a Europa, debido a que el ejército y las fuerzas de seguridad estaban concentradas en las zonas de mayor población dejando desprotegida la costa.

#### 4.3.2 Países de Oriente Medio

En Arabia Saudita las redes sociales jugaron también un papel fundamental. Por ejemplo el día 11 de marzo de 2011 se llamó a un "*día de rabia*"<sup>159</sup>, el cual tuvo muy poca incidencia, probablemente porque el gobierno saudita, solvente económicamente, fue capaz de comprar la paz social, al menos a corto plazo, evitando así un estallido como sucedió en algunos de los otros países afectados. El gobierno invirtió en diferentes proyectos sociales alrededor de 125.000 millones de dólares y a esto se sumó el continuo apoyo entre la familia real y la clase religiosa, la cual declaró que las protestas callejeras violaban los preceptos del Islam. Por otro lado las fuerzas de seguridad, sobre todo la Guardia Nacional, reclutaban a gente procedente de las provincias del Oeste y del Centro, las más leales, excluyendo a los chiíes del Este con los que el gobierno se apresuró a pactar a cambio de diversos beneficios económicos.

A continuación se relatan unos datos cronológicos para un mejor entendimiento de los momentos clave de estos sucesos durante el año 2011 en Arabia Saudita<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Lorca Corrons, A., nota para el "Observatorio: crisis en el mundo árabe. Num.21, 1 de abril de 2012". Real Instituto Elcano.

<sup>160</sup> Así lo recoge el periodista Alberto Sicilia el 26 de agosto de 2013 en su artículo del diario "Público" titulado: "¿Qué ha ocurrido en Egipto desde la "Primavera Árabe"?"

<http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/arabia-saudi/>

El 15 de enero Arabia Saudí acoge al depuesto Ben Alí, ex-presidente de Túnez. A finales de enero, el Rey Abdulá llama personalmente al presidente Hosni Mubarak para expresarle el apoyo a su régimen vistas las revueltas en las calles egipcias. A finales de febrero el Rey Saudí crea más puestos de trabajo públicos pero elude cualquier cambio político. A inicios de marzo el Ministro del Interior advierte a la opinión pública de que será inflexible con cualquier movimiento de protesta al tiempo que libera a un famoso clérigo chií para intentar apaciguar las protestas. En abril, al tiempo que la policía frena contundentemente una protesta de familiares de presos políticos, se envían tropas saudíes a Bahreín para evitar el efecto contagio de las protestas.

La reacción de las Autoridades sauditas para contener la expansión de la “Primavera Árabe” la podemos resumir en tres grandes bloques, a saber:

1. El uso contundente de las fuerzas de seguridad.
2. El uso de la religión, declarando los movimientos contrarios al Islam.
3. El uso del dinero para comprar voluntades políticas.

Sin duda la conjugación de estos tres elementos logró frenar eficazmente cualquier atisbo de revolución. Y no solo eso, sino que se envió tropas para evitar el efecto contagio en una demostración de músculo por parte de la familia real saudí.

En Omán, el Régimen del sultán Qabus<sup>161</sup> tuvo que hacer frente a protestas de muy baja intensidad desde enero de 2011 hasta mayo. Si bien ostentaba el poder absoluto del país al acumular en su persona los cargos de Primer Ministro, Ministro de Defensa, Asuntos Exteriores y Finanzas, se le reconoce como una persona benévola y calmó a las masas con una subida del salario mínimo a los trabajadores del sector privado. Es cierto que el Sultanato ha dado pasos hacia una incipiente democratización, concretándose en la celebración de elecciones democráticas, a todas luces insuficientes a la vista de occidente.

En Yemen las protestas se inician a finales de enero de 2011 y se suceden hasta finales de febrero de 2012. Hay que tener en cuenta que nos situamos en uno de los países más pobres del mundo donde la mitad aproximadamente de la

---

<sup>161</sup> Qabus ibn Sa'id Al Sa'id nacido el 18 de noviembre de 1940 en Salalah, en Dhofar. Es sultán de Omán, título que ostenta desde que derrocó en 1970 a su padre, el sultán Said bin Taimur.

población vive con menos de dos dólares al día. Las protestas se iniciaron en la Universidad, sobre todo para solidarizarse con el movimiento tunecino y hacer una llamada al despertar del mundo árabe en contra de sus dirigentes. Las quejas iban dirigidas a eliminar la corrupción institucionalizada, los bajos salarios, los altos precios de los productos básicos y el desempleo. La característica diferenciadora de este país del resto de los de su entorno estriba en que aquí la fuerza del cambio no pertenece a partidos políticos o sindicatos, sino a los jefes tribales. Los hechos se sucedieron rapidísimamente desde las primeras protestas hasta que el presidente Obama hace un llamamiento a la no represión contra los manifestantes apenas pasa mes y medio. En este tiempo se producen decenas de muertes violentas en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad en medio de un estado de emergencia. Es entonces cuando el ejército se pone del lado de los manifestantes y pide abiertamente la destitución del presidente Alí Abdala Saleh. Durante los meses siguientes se produce un tira y afloja entre el presidente Saleh, que parece dispuesto a dimitir a cambio de inmunidad, y las fuerzas de la oposición. Aunque se producen conatos de dimisión el Presidente finalmente no dimite, accediendo a irse en el año 2013 tras treinta años ostentando el poder.

En Kuwait a finales del año 2010 las autoridades kuwaitíes, observando lo que acontecía a su alrededor, tomaron medidas destinadas a incrementar los controles sociales para evitar brotes en su propio territorio. A pesar de que Kuwait posee la prensa y el Parlamento más liberales del golfo Pérsico, las fuerzas sociales pidieron con gran fuerza que su Primer Ministro Naser Mohamed al-Ahmad Al-Sabah se fuera. Las principales quejas en el país vienen de los apátridas, comúnmente conocidos como los *bidun*, que suponen más del diez por ciento de la población, convirtiéndose en protestas secundarias las reclamaciones de derechos humanos o la corrupción. La comunidad *bidun*<sup>162</sup>, legalmente no

---

<sup>162</sup> Viene del vocablo árabe *bidun-jinsiya*, que quiere decir sin nacionalidad., Kuwait era un desierto por el que las tribus pasaban en sus viajes desde Irak a la Península Arábiga. Poco a poco las tribus procedentes de Irán, Irak y la Península Arábiga se establecieron en un territorio que formó lo que hoy llamamos Kuwait. Tras la declaración de independencia, en 1961, las nuevas autoridades decidieron conceder la nacionalidad solo a aquellas personas que vivían en el interior del muro que rodeaba el antiguo Kuwait desde 1920. La mayoría de las tribus, que vivían en el exterior del muro no adquirieron la nacionalidad alguna, siendo conocidos como los *bidun*. Actualmente este grupo lo constituyen cerca de cien mil personas.

existe, sus miembros ni nacen ni mueren porque ninguna autoridad les expide documentos legales que atestigüen su situación. Obviamente al no existir legalmente no tienen ningún derecho civil o político. Los movimientos de la "Primavera Árabe", trataron de ser aprovechados por este grupo social para reclamar sus derechos pero éstos fueron reprimidos duramente en las manifestaciones con cientos de detenciones y tortura. Asimismo el Gobierno kuwaití, trató de deportarlos pero no fue posible debido a que no poseían nacionalidad alguna.

Oficialmente constituida en monarquía parlamentaria, en Jordania no hay verdaderamente una separación de poderes, el Gobierno, el Primer Ministro, senadores y gobernadores son elegidos directamente por el Rey que entre otros cargos también es jefe del ejército. El día 28 de enero de 2010 los primeros manifestantes toman las calles de Ammán y piden la destitución de su Primer Ministro, Samir Rifai y, en mayor medida reformas políticas y económicas. También demandaban el cese de la corrupción, en un país donde una acusación de corrupción no lo suficientemente fundamentada en sólidas pruebas se pena con una alta multa. Las manifestaciones habían sido reprimidas con violencia, con cifras elevadas de heridos. El 10 de febrero de ese mismo año, el Rey Abdalá II anuncia al pueblo la formación de un nuevo Gobierno y el cese de su Primer Ministro así como el del jefe de la Inteligencia.

En Jordania, que es de los pocos países árabes que mantiene relaciones con Israel, las manifestaciones incluyeron también la petición del cese de la relaciones con Israel. No obstante lo anterior, con los ceses y cambios anteriormente mencionados la intensidad de las manifestaciones decayó con el tiempo.

En el caso de Irán, algunos autores<sup>163</sup> consideran que el fenómeno conocido como "Primavera Árabe" tiene su génesis en este país en las revueltas del verano de 2009. Estas fueron incluso mayores que las que se desataron a raíz de las producidas en el 2011.

Cuando se produjeron las primeras manifestaciones, el Presidente Ahmadineyad se refirió a los manifestantes como lacayos imperialistas y siervos sionistas, porque los manifestantes no reclamaban un cambio de régimen sino un

---

<sup>163</sup> D. Antonio Núñez García Sauco, "Irán y la "Primavera Árabe"" en Revista Atenea núm. 33 año 2012.pags. 40-43 Editorial:"Empres i2V." ISSN. 1889-0210.

cambio dentro del régimen poco transparente y poco democrático. Estas aseveraciones recrudecieron el clima ya de por sí bastante tenso. No obstante, el temor al efecto dominó propició inmediatamente la represión. Sin embargo lo que más efecto causó en la población para calmar los ánimos fue un posible enfrentamiento con el ejército y con la Guardia Revolucionaria que de seguro acabaría en un baño de sangre. Otra herramienta del régimen de Ahmadiyad fue tratar de explotar la orientación de las revueltas en beneficio propio, rememorando la revolución de 1979. De esta forma degradó aquellos aspectos de la "Primavera Árabe" que le perjudicaban y ensalzó aquello que le beneficiaba, ofreciendo así su modelo revolución como paradigma a seguir.

#### 4.4 EL FENÓMENO. DIMENSIÓN Y DINÁMICA. LA INMIGRACIÓN LLEGA A LA COSTA EUROPEA

Ya ocurrida la "Primavera Árabe" se produce una variación ostensible en el número de inmigrantes llegados a la frontera exterior de la Unión Europea. Corresponde estudiar el efecto de la "Primavera Árabe" en el número de llegadas de inmigrantes. Se muestran en primer lugar las llegadas ocurridas desde Túnez a Italia.

El día 14 de enero de 2011, tras un mes de revueltas, el presidente Ben Alí abandonó Túnez y las movilizaciones sociales se extendieron a otros Estados del Norte de África. Entre esa fecha y mediados del mes de febrero unos 6.000 inmigrantes ilegales llegaron a la isla de Lampedusa (Italia), principalmente tunecinos, que huyeron del país debido al empeoramiento de la situación económica<sup>164</sup>. La mayoría trataba de llegar a Francia donde existen importantes colonias de tunecinos.

El día 15 de febrero de 2011 Frontex recibió una solicitud formal de asistencia del Ministerio italiano del Interior con respecto a la extraordinaria situación migratoria en las Islas Pelágicas. El Gobierno italiano solicitó la asistencia para el fortalecimiento de la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea en forma de una Operación conjunta. El día 20 de febrero de 2011

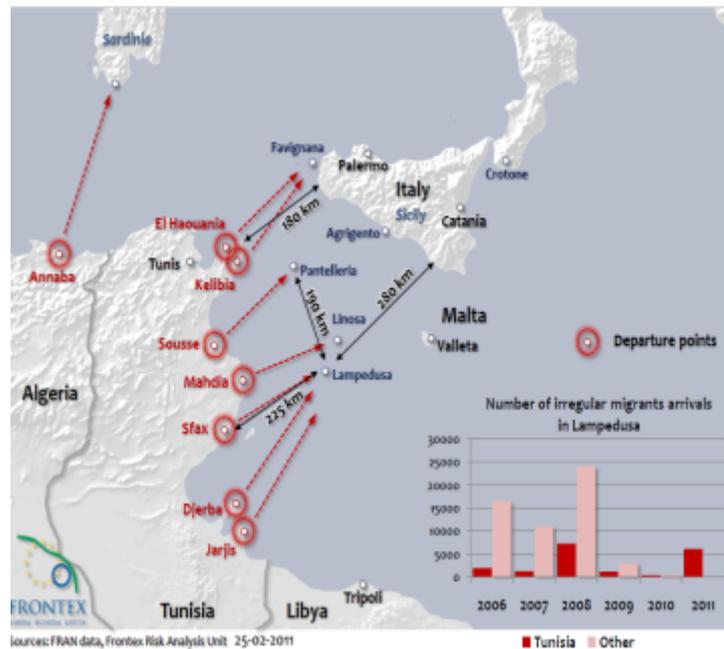
---

<sup>164</sup> Con un 40% de pérdida de Turismo en el mes de enero el segundo sector generador de empleo tras la Agricultura representaba el 7% del PIB y daba empleo al 13% de la población activa, unas 400.000 personas, en 2010.

la Comisión Europea ordena a Frontex iniciar la Operación Conjunta denominada “Hermes”. Este despliegue se realizó con los medios técnicos y recursos humanos de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que contribuyeron voluntariamente. Se reunió información para el análisis de riesgos y formulación de predicciones, para identificar vulnerabilidades y riesgos de seguridad que pudieran producirse en la frontera Sur de la Unión Europea. Al mismo tiempo se proporcionó asistencia al Gobierno italiano, mediante la organización de las operaciones de retorno a sus países de origen de los inmigrantes detectados.

En el siguiente cuadro se presenta un mapa expresivo de los puntos de salida y gráficos con número de inmigrantes irregulares llegados a isla de Lampedusa hasta el 25 de febrero de 2011<sup>165</sup>.

Ilustración 5. Distancias entre puntos de Túnez y las islas de Lampedusa, Pantelleria y Sicilia así como estadística de llegada a Lampedusa por nacionalidades



Fuente: Agencia Frontex

<sup>165</sup> Se pueden observar las distancias que tiene que recorrer una embarcación de inmigrantes desde la costa tunecina hasta las costas de Sicilia y de Lampedusa.

En segundo lugar, las arribadas de embarcaciones desde costas libias no se hicieron esperar. El coronel Gadafi, acorralado por los grupos tribales libios y la coalición conformada por Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, optó, como respuesta ante una Unión Europea titubeante, por mandar oleadas de embarcaciones cargadas con personas que fueron amenazadas para que abandonaran su casa en dirección a Europa. Este fenómeno, verdaderamente sin precedentes, desbordó cualquier tipo de previsión y la operación conjunta de la agencia Frontex denominada Hermes 2011, cuyo objetivo inicial era la protección de la frontera Sur europea, se convirtió por causas sobrevenidas en una gran operación de salvamento marítimo.

Según Frontex, llegaron a costas europeas procedentes de Libia más de 27.000 personas en un corto espacio de tiempo. Se salvaron, por parte de embarcaciones cofinanciadas por la agencia Frontex, aproximadamente unas 20.000 personas en más de 140 eventos SAR declarados<sup>166</sup>. El fenómeno adquirió dimensiones nunca antes conocidas en la Unión Europea desde los movimientos de población civil a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Europa fue testigo de cómo nacionales de otro país, Libia, en donde las Naciones Unidas habían aprobado la intervención de la comunidad internacional para derrocar el Régimen de Gadafi, fueron utilizados por sus dirigentes como arma arrojada para que los dirigentes de la Unión Europea presionaran para que la coalición internacional liderada por Estados Unidos dejara de intervenir en Libia. Se sucedieron las reuniones a todos los niveles entre mandatarios europeos para fijar una postura conjunta para hacer frente a esta crisis, pero todo se quedaba en meras palabras. Por su parte, Italia como país principalmente afectado por la ola migratoria, trataba de negociar con alguien invisible, ya que el Estado había fallado en Libia puesto que no había cabeza visible con la que negociar.

---

<sup>166</sup> La operación conjunta también jugó un papel fundamental en el salvamento de vidas humanas en el mar porque se produjeron 144 casos SAR, operaciones urgentes de salvamento, logrando rescatar del mar a más de 20.000 personas. Fuente: Documento de Evaluación final de la operación conjunta Hermes 2011. Agencia Frontex incluido en los anexos.

#### 4.5 VOLUMEN DE LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA A LA FRONTERA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN PERÍODOS ANTERIORES Y POSTERIORES A LA “PRIMAVERA ÁRABE”

A continuación se presentan diferentes cuadros estadísticos que permiten apreciar la tendencia de llegadas a las costas europeas desde el año 2007 al año 2014.

Tabla 9. Llegadas de inmigrantes a Italia, Grecia y España en el periodo 2007-2014

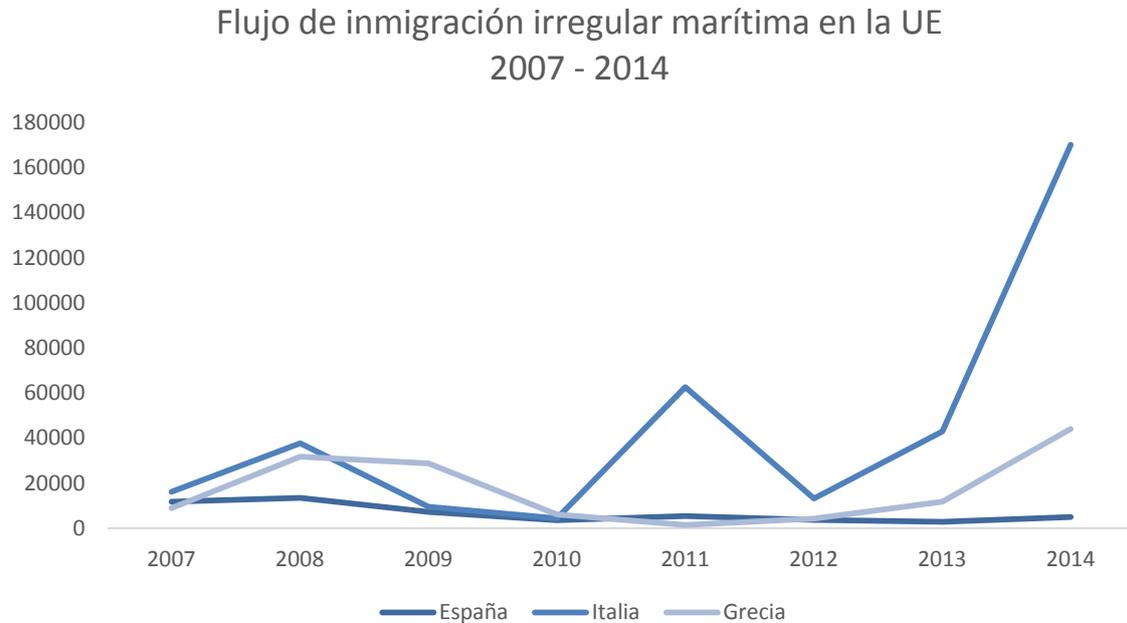
Estado de la UE/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
España	11751	13452	7247	3632	5443	3732	2892	5031
Italia	16200	37736	9570	4402	62682	13261	42892	170095
Grecia	8901	31729	28841	6175	1466	4356	11831	44053

Fuente: Frontex

Al comparar la evolución de las llegadas en Italia se puede apreciar (que fue el país que sufrió la oleada masiva de inmigrantes fruto de la “Primavera Árabe”), que de 4.402 inmigrantes llegados en el año 2010, la cifra ascendió a 62.682 en el año 2011. Además de lo alarmante del volumen de llegadas, destaca que un gran porcentaje de esas personas, cerca de 30.000, llegaron a una isla de aproximadamente 2000 habitantes que por supuesto no contaba con la logística e infraestructuras suficientes para poder atender a este volumen de personas.

En el siguiente cuadro vemos una comparativa de llegadas de inmigrantes a España, Italia y Grecia desde el año 2007 al año 2014. Se puede observar que el fenómeno en España se ha estabilizado mientras que en Italia ha sufrido variaciones tanto al alza como a la baja para no dejar de crecer desde el año 2012 en adelante. Podemos destacar cómo Grecia no se vio afectada por el fenómeno de llegadas masivas a raíz de la “Primavera Árabe”, descendiendo las cifras de llegadas a ese país hasta la cota más baja conocida en estos tres países desde el establecimiento de Frontex, 1.466 inmigrantes en todo el año 2011.

Gráfico 3. Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia la Unión Europea en España, Italia y Grecia entre los años 2007-2014



Fuente: Frontex.

Este tipo de estadísticas nos indican donde hubo que emplear los recursos financieros, materiales y humanos que los países miembros de la Unión Europea ofrecieron a Frontex, para coordinarlos operativamente en el control del fenómeno migratorio. Evidentemente, el mayor número de recursos materiales, humanos y financieros, debería haber sido empleados en la costa italiana. Sin embargo las cifras de coste de las operaciones conjuntas revelan que no fue así una vez analizado la proporción entre el número de llegadas y los fondos asignados a cada operación conjunta. A continuación se ofrece la evolución presupuestaria de la operación Poseidón Sea de Grecia. Si esta operación costó 11.588.926 de euros con un número total de llegadas de 1.466 inmigrantes, la operación Hermes 2011 de Italia costó 14.079.108 de euros para 62.682 inmigrantes llegados. Si se hubiera respetado la proporción de la operación Poseidon, a la operación Hermes se le debería haber asignado 491.7 millones de euros, habiendo recibido 14,09 millones de euros.

Tabla 10. Evolución presupuestaria de la operación conjunta Poseidon Sea 2011 en Grecia

JO Poseidon Sea 2011 - approved budget		
Approved on	Changes	Amount
10/03/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template	7,640,000 €
19/04/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template amendment no 1	5,060,000 €
07/06/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template amendment no 2	8,560,000 €
20/09/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template amendment no 3	10,856,143 €
19/12/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template amendment no 4	11,588,926.57 €

Fuente: Informe final de evaluación de la operación Poseidón en Grecia. Frontex

A continuación se muestra el presupuesto total de la operación conjunta Hermes 2011.

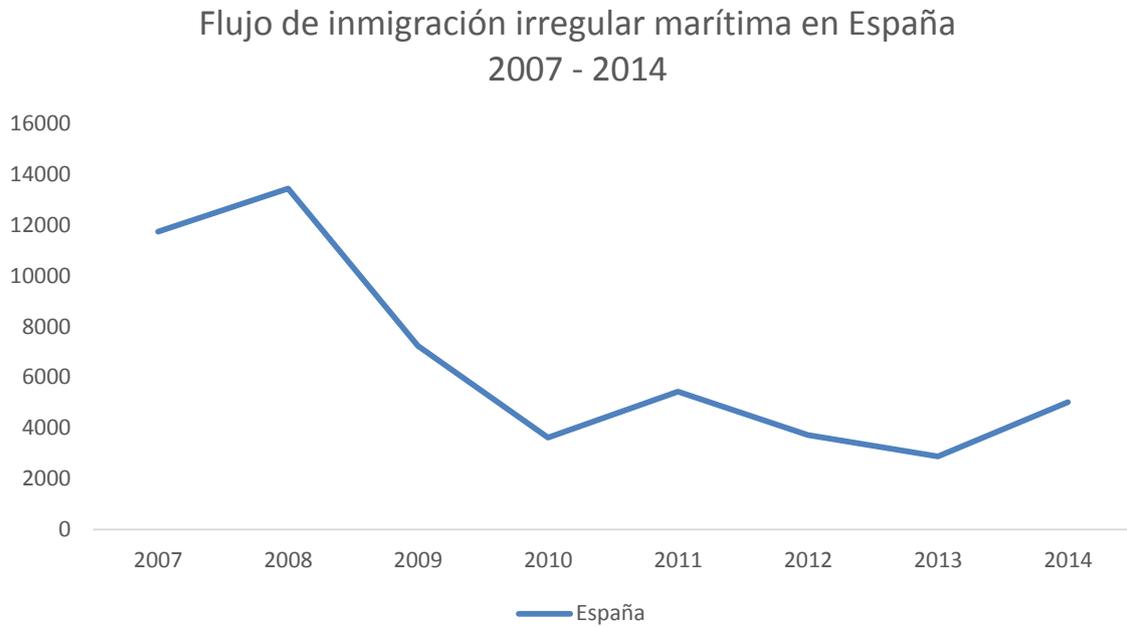
Tabla 11. Presupuesto final de la operación conjunta Hermes 2011

EPN Hermes Extension 2011 - approved budget			
Approved on	Changes	Project template Amount	Amount including 2010 funds
05/12/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 7	12,000,000.00 €	14,579,108.10 €
19/12/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 8	11,500,000.00 €	14,079,108.10 €

Fuente: Informe final de evaluación de la operación Hermes 2011. Frontex

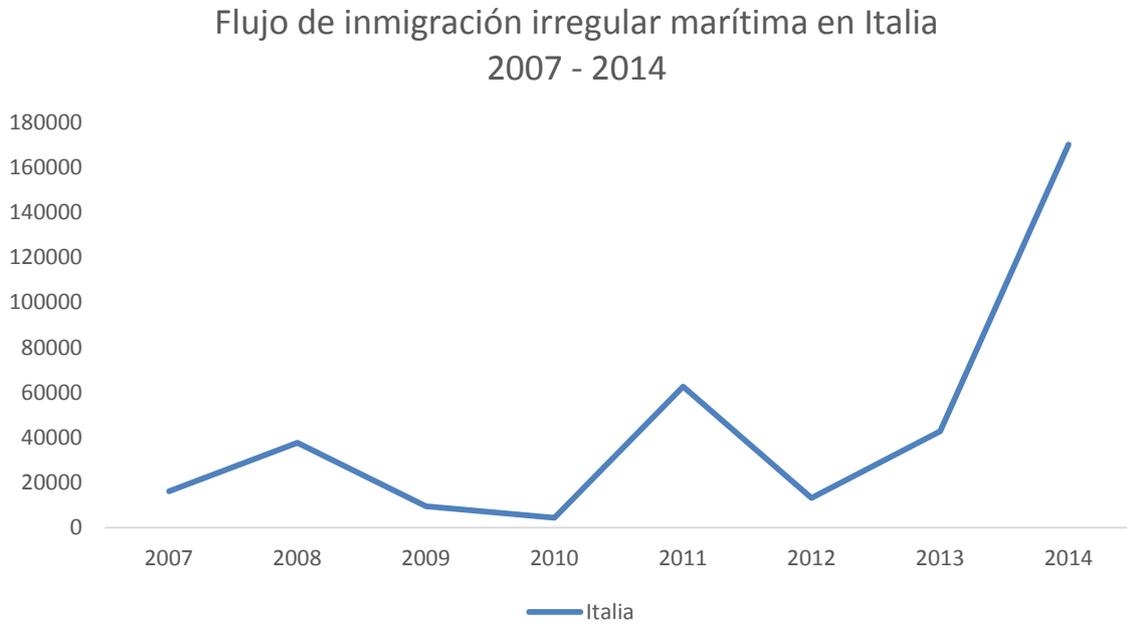
Seguidamente se ofrecen tres gráficas de la evolución de la inmigración irregular por vía marítima de España, Italia y Grecia detalladas por el volumen de llegadas desde al año 2007 al año 2014.

Gráfico 4. Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia España entre los años 2007 y 2014



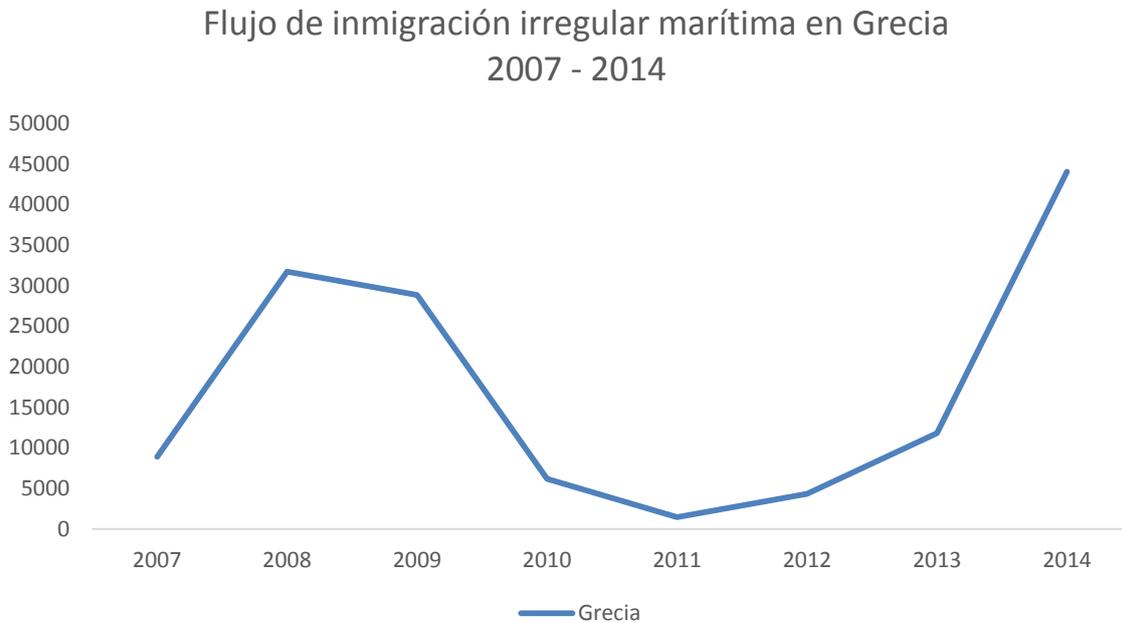
Fuente: Frontex

Gráfico 5. Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia Italia entre los años 2007 y 2014



Fuente: Frontex

Gráfico 6. flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia Grecia entre los años 2007 y 2014



Fuente: Frontex.

Tras el análisis de las gráficas, se puede observar la desigual evolución del fenómeno de llegadas en el período inmediatamente anterior y posterior a la “Primavera Árabe”. Observamos que en España las cifras de llegadas de inmigrantes aumentaron de manera poco significativa. Por su parte en Grecia el número de llegadas se redujo al mínimo de la serie histórica, mientras que en Italia, que fue donde el fenómeno golpeó con mayor virulencia, se produjo un aumento dramático. Lamentablemente, el análisis de riesgos para el año 2011 ni previó la localización geográfica ni el volumen de llegadas. En consecuencia, la respuesta operativa de Frontex no produjo los resultados deseables. Si bien es cierto que la respuesta operativa careció de flexibilidad suficiente al no adaptarse al repentino volumen de llegadas.



## 5 RESPUESTAS DE LA UNION EUROPEA AL FENOMENO DE LA INMIGRACIÓN

Vistas las políticas de control de fronteras así como las herramientas para llevarlas a cabo, hemos visto como un fenómeno como la denominada “Primavera Árabe” desestabilizó el sistema de protección de las fronteras europeas. Resulta procedente ahora analizar las políticas de integración con que contaba la Unión Europea antes del fenómeno y ponerlas en relación con las que se desarrollaron posteriormente al mismo.

### 5.1 REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN TRAS LA “PRIMAVERA ÁRABE”

#### 5.1.1 Contextualización previa de las políticas

El fenómeno de la “Primavera Árabe” trajo consigo la necesidad de revisar las políticas de inmigración ante el fracaso constatado.

Partiendo de este hecho, parece razonable la construcción de un nuevo modelo que se adapte a las nuevas circunstancias del fenómeno migratorio.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010, introdujo legalmente en el concepto de *Integrated Border Management*, Control Integral de Frontera, permitiendo al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea tomar cualquier medida que fuere necesaria para asegurar la consecución de este concepto. Es decir, se puso así de manifiesto que el objetivo prioritario era la protección de la frontera exterior, configurándose así como un objetivo prioritario por lo que se le asignaron recursos extraordinarios. Esta importancia así se manifiesta en las conclusiones del Consejo de Luxemburgo de junio de 2008<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> En el documento 2873 del JHA, Consejo Luxemburgo de junio de 2008. SCHENGEN, se afirma lo siguiente: “Considerando los nuevos desafíos a que se enfrenta el espacio europeo en el ámbito de la seguridad, así como las nuevas amenazas vinculadas a una presión migratoria cada vez mayor, o al desarrollo de dicha presión, a la delincuencia organizada y al terrorismo.”

Asimismo el Consejo decidió que era necesaria la creación de un sistema de vigilancia de la frontera.

De esta manera, las dos piedras angulares fundamentales para el desarrollo de toda la arquitectura y organización del control de la frontera exterior de la Unión Europea fueron el concepto de *Integrated Border Management* y la creación de un sistema de vigilancia de la frontera. Todas las decisiones que se tuvieron que tomar respecto al control de frontera exterior habían de estar en consonancia con estos dos hitos. Este fue pues el marco de la Agencia en cuanto al Programa de trabajo que luego sería implementado por las diferentes Divisiones, Departamentos y Sectores. Como veremos más adelante este marco tuvo que ser ampliado debido a los nuevos acontecimientos.

Por lo que respecta a la inmigración por vía marítima en el Mediterráneo, el punto de partida lo constituyó el denominado Proceso de Barcelona que fue el antecedente regional de la Política Europea de Vecindad, que posteriormente se sometió a revisión. Su objetivo era convertir el espacio euro-mediterráneo en una zona de paz y estabilidad mediante la creación de una asociación global, bajo el principio de equidad a todos los miembros sujetos al acuerdo.

Dado que todos los países pertenecientes a la Unión Europea siempre han estado muy interesados en el acercamiento entre las dos orillas del Mediterráneo, en la Conferencia Ministerial Euro mediterránea de 1995, más conocida como Proceso de Barcelona, se dio estructura a esta colaboración. En la primera Conferencia se reunieron todos los Estados miembros de la Europa de los quince, con los siguientes países: Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía. Además acudieron representantes de los Estados Árabes, de la Unión del Magreb Árabe y Mauritania. Allí se estableció un esquema de relaciones estructuradas y consolidadas.

Posteriormente el Proceso de Barcelona se transformó en el proyecto de Unión para el Mediterráneo<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Para conocer los fines de esta nueva unión y las propuestas para alcanzar dichos fines, se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 20 de mayo de 2008 sobre "El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo" [COM (2008) 319 final – No publicada en el Diario Oficial].

El Proceso de Barcelona fue una de las medidas de política exterior más innovadora y ambiciosa de la toda la Unión Europea hasta 2010<sup>169</sup>.

### 5.1.2 La Política Europea de Vecindad

La política europea de vecindad, que nació de los acuerdos surgidos en el Proceso de Barcelona, tuvo que ser adaptada a las diferentes necesidades derivadas de hechos sociales nuevos. En marzo de 2003 la Comisión Europea publicó la Comunicación “Una Europa ampliada-Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”<sup>170</sup>, en la que se sentaban las bases para las relaciones de la siguiente década. Esta Comunicación tomaría forma un año más tarde en la nueva política de vecindad de la Unión Europea mediante el Documento de Estrategia “La Política Europea de Vecindad”.

---

<sup>169</sup> Para cumplir con sus objetivos se acordó una colaboración económica y financiera y el aumento de la asistencia a través del programa MEDA (instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la asociación Euro mediterránea), del Banco Europeo de Inversiones y de las ayudas bilaterales de los Estados miembros de la Unión Europea. Para más detalle, léase el Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euro mediterránea. El Reglamento MEDA es el instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la asociación euro mediterránea.

<sup>170</sup> La Comunicación responde a las otras dos presentadas en 2003 relativas a las «Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» y al posible «instrumento de vecindad». Pretende servir de orientación en las próximas etapas de la nueva política europea de vecindad (PEV). Según la Comisión, el enfoque de la PEV ha de ser global, coherente y eficaz. Dando un nuevo impulso a la cooperación con los nuevos vecinos, debe incrementar la seguridad, la prosperidad y la estabilidad en la región. Por lo que respecta a su cobertura geográfica, la Comisión recomienda incluir a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el ámbito de la PEV. Además, como la Comunicación de marzo de 2003 relativa a una Europa ampliada, propone condiciones para mejorar la integración de Bielorrusia en dicha política. La situación actual determina que los compromisos de la UE con este país se centren en el desarrollo democrático y el apoyo a la sociedad civil. Por lo que se refiere a Libia, la Comisión recomienda que se examine el modo de integrarla en la PEV, pero afirma que el primer paso ha de ser su integración en el proceso de Barcelona. Comunicación de la Comisión, de 12 de mayo de 2004, titulada «Comunicación de la Comisión relativa a la Política europea de vecindad - Documento de estrategia» [COM (2004) 373 - no publicada en el Diario Oficial].

La Unión Europea comparte frontera con tres tipos de actores regionales: los Estados del Este de Europa, los del Cáucaso meridional y los países de la Cuenca del Mediterráneo. Los primeros, aun no teniendo perspectivas de adhesión, su aproximación geográfica está constantemente presente. Los segundos no tienen perspectiva de adhesión alguna. Los terceros, los de la Cuenca del Mediterráneo, se distinguen de los otros grupos porque ya tenían un marco normativo de cooperación y asociación muy bien establecido y ampliamente aceptado, el Proceso de Barcelona. La Política de Vecindad ofrece una aplicación diferenciada para cada región.

Para muchos autores, la Asociación Euro mediterránea (AEM) fue incapaz de alcanzar los objetivos y estimaron que la Política Europea de Vecindad ofrecería una situación más alentadora. Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs<sup>171</sup> reconocen cambios tanto en los países del Mundo Árabe como en la propia Unión Europea. Según estos autores, la AEM echó a andar en un momento de considerable optimismo sobre el futuro del sur del Mediterráneo. Era la época de los Acuerdos de Oslo entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y de las negociaciones entre Israel y algunos Estados árabes. Sin embargo, el proceso de paz en Oriente Medio se estancó y las tensiones regionales aumentaron.

La Unión Europea tampoco era la misma. Ya no era la Europa de los quince sino de los veinticinco. Tenía mayor influencia mundial y las expectativas en su capacidad para cumplir con los objetivos habían aumentado.

La Política Europea de Vecindad (PEV) pretende promover las relaciones en la nueva periferia aunque no se está seguro de cómo la ampliación afectará a la AEM. La doctrina oficial de la Unión Europea es que la Política de Vecindad supone una continuación y un refuerzo del Proceso de Barcelona. Sin embargo, permanece abierto el debate sobre la distribución exacta de las iniciativas entre estos dos marcos. En definitiva se trataba de estrechar los vínculos con los países cercanos para promover su desarrollo tratando de evitar así la emigración social.

---

171

[http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a2c9f9004f0195ef89eded3170baead1/AmirahFernandezYoungs\\_Asociacion\\_Mediterranea\\_FRIDE-ELCANO.pdf?MOD=AJPERES](http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a2c9f9004f0195ef89eded3170baead1/AmirahFernandezYoungs_Asociacion_Mediterranea_FRIDE-ELCANO.pdf?MOD=AJPERES).

### 5.1.3 Revisión de la Política Europea de Vecindad

Tras la denominada “Primavera Árabe”, se produjo una revisión de la Política Europea de Vecindad), con el establecimiento de nuevos elementos, en particular:

1. Las denominadas 3 Ms: “markets, money and mobility”<sup>172</sup>; es decir, avanzar en las políticas con respecto a la apertura de mercados, la ayuda financiera y la facilitación y liberalización de visados.
2. El principio de más por más (avanzar más con los vecinos que progresen más).

Bajo el principio de diferenciación se debería de adaptar la PEV a la realidad de cada uno de los países que la conforman, teniendo en cuenta sus diferencias y manteniendo la unidad y coherencia en la respuesta de la Unión Europea dentro del marco único que supone la PEV.

La Política Europea de Vecindad tiene su propio instrumento financiero, el Instrumento de Vecindad Europeo (*European Neighbourhood Instrument, ENI*)<sup>173</sup>. Para las perspectivas financieras 2014-2020 se ha dotado a este instrumento con 15.400 millones de euros. No hay establecido un marco único de relación Unión Europea con el conjunto de países de la Vecindad Sur, la mayoría cuenta con Acuerdos de Asociación (todos menos Libia y Siria). Marruecos tiene además un Estatuto Avanzado, Túnez un Plan de Acción de Asociación Privilegiada, y Argelia, Jordania y Palestina Planes de Acción aprobados o en desarrollo. Siria y Libia sin embargo no tienen marco de relación con la Unión Europea.

La revisión de las estrategias políticas de la Unión Europea hacia los países mediterráneos del Norte de África había constatado la imperiosa necesidad de apostar por el fortalecimiento de unas democracias muy incipientes para asegurar un crecimiento económico sostenible. La respuesta fue la profundización en la Política Europea de Vecindad ya implementada, en mayor o menor medida desde

---

<sup>172</sup> Mercados, capital y movilidad. Fuentes: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-918\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-918_en.htm) y en <http://www.eyes-on-europe.eu/the-european-neighborhood-policy-enp-a-decade-later/>.

<sup>173</sup> [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj\\_l310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj_l310_en.pdf)

[http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm)

<http://www.enpi-info.eu/ENI>

el 2004 y en las comunicaciones que constituyen la espina dorsal de la respuesta de la Unión Europea a la “Primavera Árabe”, publicadas en marzo y mayo de 2011. En ellas se sintetizan las líneas maestras para el apoyo hacia las transiciones democráticas, el refuerzo de la sociedad civil, la promoción del comercio y el aumento de la movilidad en el Mediterráneo mediante mecanismos de facilitación de visados. Todo ello con miras a prevenir la emigración social.

Debido a los movimientos de calado que se estaban dando en los países mediterráneos africanos, se convocó un Consejo Europeo extraordinario en marzo de 2011<sup>174</sup>, para evaluar la implementación de posibles ayudas a estos países con

---

<sup>174</sup> La Comisión presenta los principales elementos de la nueva asociación entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo meridional. Esta asociación pretende apoyar a los países que se comprometen con reformas políticas y económicas que contribuyen a ampliar los derechos y las libertades de las personas. La nueva estrategia de cooperación debe permitir a la Unión Europea (UE) reforzar su apoyo a los países del Mediterráneo meridional que llevan a cabo reformas políticas y económicas. La asociación renovada debe basarse en los resultados del Proceso de Barcelona y de la Unión para el Mediterráneo. Los socios mediterráneos deben estar preparados para intensificar su cooperación política, incluso en materia de política exterior y de seguridad. Deben demostrar su capacidad para respetar los derechos humanos y los procesos democráticos. En concreto hay que:

- a) Apoyar la democracia
- b) Apoyar la movilidad ordenada de la inmigración legal
- c) Promover el desarrollo económico
- d) Favorecer el comercio y la inversión
- e) Potenciar la cooperación sectorial
- f) Asistir financieramente

Véase también: [http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605_es.pdf)

Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de mayo de 2011, titulada. «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante». Con la presentación de una nueva estrategia para la Política Europea de Vecindad (PEV), la Comisión espera mejorar su apoyo al proceso de reformas emprendido por los países socios. Este nuevo enfoque se basa en una mayor diferenciación por país de los objetivos de la cooperación. Así, los planes de acción por país que fijan las prioridades a corto y medio plazo deberán ser más específicos y flexibles, para que se adapten si es necesario a las nuevas prioridades financieras. Las pretensiones a futuro son:

- a) incrementar la condicionalidad de la ayuda financiera
- b) apoyar el desarrollo de una economía solidaria
- c) reforzar las sinergias regionales entre los socios, en el seno de la Asociación Oriental y la Unión para el Mediterráneo,

el fin de garantizar su seguridad política y desarrollo económico. A medio plazo el Consejo Europeo abogó por un nuevo modelo de relación con la región. Esto dio lugar a la Comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante: «Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional».

Esta Comunicación, como se ha expuesto, contiene las claves de la respuesta de la Unión Europea a los cambios producidos en los países africanos ribereños con el Mediterráneo.

En relación con el refuerzo de la frontera exterior de la Unión Europea, el Consejo dio apoyo, sin fisuras de ningún género, al trabajo de la agencia Frontex y sus equipos de intervención rápida en frontera (RABIT) para apoyar operativamente a los Estados miembros en el control y la vigilancia de la frontera exterior. También invitó a Frontex a seguir prestando asistencia a los Estados Miembros de la Unión Europea para la protección de las fronteras exteriores sometidas a presiones migratorias excepcionalmente elevadas. Se trataba de evitar así el fenómeno de vasos comunicantes<sup>175</sup>, desarrollar el sistema europeo de vigilancia de fronteras denominado Eurosur, a aumentar la cooperación con países terceros- particularmente en el campo de los retornos pues de nada vale controlar los flujos si no hay posibilidad de devolver a los ingresado irregularmente-, e incrementar el intercambio de información inter-agencia, especialmente entre Europol, Eurojust y Frontex para conseguir el desmantelamiento de las redes de inmigración irregular y tráfico de personas migrantes.

El Consejo reafirmó también la importancia de la tecnología para cumplir el objetivo: el de la gestión integral de frontera y la propuesta legislativa sobre Eurosur.

- 
- d) apoyo a la democracia
  - e) apoyo a un crecimiento sostenible
  - f) establecer zonas de libre comercio
  - g) cooperación a nivel I+D+i

Fuente: [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf)

<sup>175</sup> Esta es la principal función del concepto de control integral de frontera: que el control efectivo de un tipo de frontera, por ejemplo la marítima, no conduzca a que el flujo de inmigrantes se traslade a la frontera terrestre. Así el control de la frontera debe ser integral y coordinado

El Consejo, por otro lado señaló, sin género de dudas, la gran importancia de una política de visados justa y equilibrada y elogió los avances realizados por la Comisión y los Estados Miembros respecto al desarrollo del Sistema de Información de Visados. En las conclusiones confirmaba que el enfoque global y holístico de la migración debería continuar siendo el marco general para las relaciones exteriores de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración.

La Unión Europea nombró también un Representante Especial para el Mediterráneo Sur<sup>176</sup> y favoreció la ayuda financiera para promover las instituciones democráticas a través del denominado programa Spring<sup>177</sup>. A finales del 2011, se llevó a cabo la negociación de los Acuerdos de Libre Comercio con Marruecos, Jordania, Egipto y Túnez.

---

<sup>176</sup> La creación del puesto buscaba el establecimiento de una figura que coordine y simbolice la política comunitaria hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo, una zona cuya importancia crítica para la UE se vio realizada por la "Primavera Árabe". Así pues, todos los países de la Unión Europea alcanzaron "un acuerdo político" sobre el mandato del representante especial de la Unión Europea para la "Primavera Árabe". Los embajadores acordaron la creación del nuevo puesto, incluido el mandato y el ámbito territorial de competencias del nuevo cargo, que será cubrirá "la región del Mediterráneo Sur" y tendrá capacidad "de iniciativa propia" en los países de la región del Magreb y del Mashreq (la zona oriental del mundo árabe).El primer Representante de la UE para el Mediterráneo Sur (2011-2014) fue el español Bernardino León. La creación del puesto buscaba el establecimiento de una figura que coordine y simbolice la política comunitaria hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo, una zona cuya importancia crítica para la UE se vio realizada por la "Primavera Árabe". Así pues, todos los países de la Unión Europea alcanzaron "un acuerdo político" sobre el mandato del representante especial de la Unión Europea para la "Primavera Árabe". Los embajadores acordaron la creación del nuevo puesto, incluido el mandato y el ámbito territorial de competencias del nuevo cargo, que será cubrirá "la región del Mediterráneo Sur" y tendrá capacidad "de iniciativa propia" en los países de la región del Magreb y del Mashreq (la zona oriental del mundo árabe).El primer Representante de la UE para el Mediterráneo Sur (2011-2014) fue el español Bernardino León. [http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14924\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14924_es.pdf).

<sup>177</sup> Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth. Apoyo a la Asociación, Reforma y Crecimiento integrados.

## 5.2 RESPUESTA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA INTEGRAR LA INMIGRACIÓN

La política europea de integración de la inmigración irregular se incardina dentro de las políticas para crear un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Esta política engloba las políticas de asilo y políticas de integración social.

En cuanto a la política de inmigración podemos resaltar que uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de inmigración europea global y holística, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política migratoria tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular y conseguir su integración.

Los fundamentos jurídicos recaen en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

La Unión Europea tiene que abordar equilibradamente el fenómeno de la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. La gestión de los movimientos migratorios demanda el garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como la mejora de las medidas de lucha contra la inmigración irregular y fomentar la cooperación con terceros países en todos los ámbitos. La Unión Europea pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos así como de obligaciones de los inmigrantes regulares comparable al de los ciudadanos de la Unión. Otro aspecto irrenunciable es el Principio de Solidaridad que, con arreglo al Tratado de Lisboa, regirlas políticas de inmigración, así como el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluido el aspecto financiero<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Véase el art.80 del TFE.

Desde 2008 la Unión Europea se ha ido dotando de varias Directivas referentes a la inmigración con el objeto de construir un marco jurídico sólido de actuación. Así, tras las dificultades halladas en un principio a la hora de adoptar una disposición común que fuera válida para toda la inmigración laboral en la Unión Europea, se ha optado por una legislación sectorial, es decir, según las categorías de inmigrantes.

La Directiva del permiso único, 2011/98/UE<sup>179</sup>, establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares. De la misma se destaca el derecho a igualdad de trato, es decir, las mismas condiciones laborales que los nacionales del país de expedición. También reconoce los derechos a la educación y la formación profesional así como al reconocimiento de diplomas. Y finalmente se reconoce el derecho a determinados aspectos de la seguridad social, beneficios fiscales, acceso a los bienes y servicios, incluidos los servicios de vivienda y de asesoramiento laboral.

Mediante la Directiva 2009/50/CE<sup>180</sup> se fijan las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, creándose la tarjeta azul de la Unión Europea. A este fin se configura un procedimiento abreviado para la expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas para los trabajadores de terceros países que entren en los Estados miembros para desempeñar un empleo altamente cualificado. Se entiende por trabajador altamente cualificado a una persona que recibe una remuneración y posee una competencia demostrada por una cualificación profesional superior.

El estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea sigue estando regulado por la Directiva

---

<sup>179</sup> Directiva 2011/98 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

<sup>180</sup> Directiva 2009/50/CE: condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

2003/109/CE<sup>181</sup> del Consejo, modificada en 2011 para extender su ámbito de aplicación a los refugiados.

Por otro lado, la Directiva 2003/86/CE<sup>182</sup> establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar. Mediante informe de evaluación de 2008 se llegó a la conclusión de que este derecho no se estaba implementando correctamente en los Estados miembros por lo que en 2011 se publicó un Libro Verde<sup>183</sup> que abrió el proceso de consultas públicas. En abril de 2010, la Comisión presentó la última versión del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales y, en julio de 2011, aprobó la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Además, desde 2009 se han creado dos instrumentos para abordar la cuestión de la integración: el Foro Europeo sobre la Integración (organizado por la Comisión y el Comité Económico y Social Europeo) y la Web Europea sobre Integración.

De acuerdo con la Comisión Europea el Foro Europeo sobre Integración supondrá una oportunidad para que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil expresen sus puntos de vista sobre el tema de la integración, particularmente por lo que respecta a la “Agenda de la Unión Europea sobre la integración”. Al mismo tiempo, el Foro permitirá a las Instituciones europeas

---

<sup>181</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

<sup>182</sup> La directiva tiene por objeto establecer normas comunes en materia del derecho a la reagrupación familiar. Se trata de permitir a los miembros de la familia de los nacionales de fuera de la UE que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea (UE) que se reúnan con ellos en el país de la UE donde residen. El objetivo es proteger la unidad familiar y facilita la integración de los nacionales de terceros países. La directiva no se aplica a Irlanda, Dinamarca ni Reino Unido. Por otra parte, no se opone a aquellas condiciones de las legislaciones nacionales que resulten más favorables. Los nacionales de fuera de la UE titulares de un permiso de residencia de un año como mínimo en uno de los países de la UE y que tengan una perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente podrán solicitar la reagrupación familiar. Por el contrario, la directiva no se aplica a los miembros de la familia de un ciudadano de la UE ni a los nacionales de fuera de la UE que solicitan el estatuto de refugiado y cuya solicitud no ha sido objeto de una decisión definitiva, o que se beneficien de forma temporal de protección. Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33118>

<sup>183</sup> Este documento se puede consultar en el siguiente enlace: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2\\_act\\_part1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_es.pdf).

adoptar un papel activo en este ámbito. Como nueva plataforma para el diálogo sobre la integración, organizado en cooperación con el Comité Económico y Social Europeo, el Foro constituye una importante ocasión para discutir conjuntamente con los representantes de las Instituciones europeas los actuales desafíos y las futuras prioridades.

Por su parte la Web Europea sobre Integración tiene como objetivo fomentar las políticas y prácticas de integración, compartiendo estrategias fructíferas y apoyando la cooperación entre los interesados y las organizaciones de la sociedad civil en toda la Unión Europea. Está abierto a todos y permite a los visitantes compartir buenas prácticas, descubrir oportunidades de financiación y buscar socios para los proyectos, estar al día sobre la actualidad reciente a nivel comunitario, nacional y local, y mantenerse en contacto con los miembros de la comunidad de integración de la Unión Europea<sup>184</sup>.

### 5.3 RESPUESTA OPERATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA CONTRARRESTAR LA INMIGRACIÓN IRREGULAR TRAS LA “PRIMAVERA ÁRABE”

#### 5.3.1 La herramienta técnica de intercambio de información: Eurosur

La Unión Europea puso en marcha a raíz de la “Primavera Árabe”, el nuevo sistema de vigilancia e intercambio de información llamado Eurosur con el objetivo de mejorar la lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada. Eurosur consiste en una red de comunicación e información que opera en tiempo casi real proporcionando un intercambio de datos entre los Estados Miembros y entre estos y Frontex<sup>185</sup>. El objetivo es intentar reducir además del número de inmigrantes irregulares el número de accidentes en las embarcaciones que los transportan y que intentan llegar al territorio europeo. Eurosur también puede ayudar a la lucha contra la criminalidad transfronteriza, principalmente la trata de derechos humanos y el tráfico de drogas.

---

<sup>184</sup> Estas afirmaciones de la Comisión sobre estos dos instrumentos para la integración se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/>.

<sup>185</sup> Regulado por el Reglamento (UE) núm. 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).

En principio el sistema se implantó en España, Bulgaria, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia, mientras que el resto de países de la Unión Europea se unió más tarde, concretamente a partir del 1 de diciembre de 2014. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido no formaron parte del sistema.

Gracias al nuevo sistema los países pueden compartir datos en tiempo real: imágenes de satélite, previsiones meteorológicas o indicación de posición de los barcos sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea. Esto permite actuar con rapidez para interceptar a las personas que tratan de entrar de forma irregular en la Unión Europea, especialmente a través del Mediterráneo. Además ayuda a controlar la llegada de buques de inmigración y salvar las vidas de los inmigrantes antes de que sus solicitudes de asilo o repatriaciones sean gestionadas por los Estados miembros. También su normativa establece que en todo momento deberán «respetar los derechos humanos», incluido el principio de «no devolución» que prohíbe el retorno de una persona a un lugar donde su vida o sus derechos y libertades fundamentales puedan verse amenazados.

Sin embargo, pese a ser una herramienta muy valiosa, es potestad del Estado firmante la introducción de la información en el sistema que se comparte en la red.

### **5.3.2 Respuesta frente a la inmigración irregular por mar: Las operaciones conjuntas**

Vistos los cambios en las políticas de la Unión Europea a raíz de la denominada “Primavera Árabe” corresponde analizar la respuesta a nivel operativo a la demanda de la Unión Europea de controlar la inmigración irregular de tal modo que se consiguieran dos objetivos:

1. el salvamento de tantas vidas humanas como fuera posible
2. la reducción drástica de las llegadas de inmigrantes a la costa europea.

La respuesta de la agencia Frontex se articuló en:

1. Refuerzo de la vigilancia aérea y marítima con fines de detección temprana de embarcaciones al objeto de incrementar la capacidad de reacción para interceptación y salvamento.

2. Asistencia a las autoridades con competencia en el salvamento marítimo
3. Apoyo a las autoridades nacionales competentes en tareas de identificación efectiva de inmigrantes y de las personas necesitadas de protección internacional.
4. Asistencia a las autoridades nacionales competentes en la detección y arresto de traficantes de personas.

Desde hacía varios años Frontex venía apoyando operativamente a los Estados miembros de la Unión europea –fundamentalmente a los Estados de la frontera Sur- mediante la coordinación y gestión así como el control de varias operaciones conjuntas de control de la frontera marítima exterior de la Unión Europea. Las operaciones conjuntas se desarrollaban en las áreas más sensibles, que son, como se ha descrito más arriba, los países ribereños del Mediterráneo Europeo. El objetivo de estas operaciones conjuntas era reducir y controlar el número de llegadas de barcos con inmigrantes irregulares procedentes de los países africanos ribereños del Mediterráneo.

#### 5.3.2.1 *La operación conjunta Hermes*

Concretamente la agencia Frontex, como reacción a la denominada “Primavera Árabe”, tuvo que rediseñar la operación conjunta llamada Hermes 2011<sup>186</sup>.

La operación conjunta Hermes 2011 fue programada conforme a los análisis de riesgos realizados en el 2010. Debido a la explosión de la “Primavera Árabe”, las previsiones fueron superadas ampliamente. Ante esta situación Frontex tuvo que reconfigurar la operación Hermes de la siguiente forma:

1. Adelantando en el tiempo su activación, mucho antes de lo previsto.
2. Asignando más recursos de los presupuestados para poder dotarla de medios adecuados para hacer frente a la magnitud del fenómeno.

---

<sup>186</sup> Al tratarse de una agencia guiada por el análisis de riesgos y la inteligencia previa, se procede a la entrevista voluntaria de los recién llegados para intentar conocer a fondo lo que pasa en la otra orilla del Mediterráneo. Tras el análisis de riesgo precedente por parte de los analistas de la agencia Frontex, se establecieron unas recomendaciones de acción que se positivarían como punto de partida para un plan operativo.

3. Y, en consecuencia, alargando la duración de la operación hasta alcanzar un año convirtiéndose en la primera operación conjunta de Frontex en alcanzar este tipo de duración.

De esta forma, prolongando en el tiempo y aumentando los recursos se pueden afrontar, con no pocos problemas, la oleada masiva de inmigrantes que llegaban desde las costas africanas.

La operación Hermes se venía activando por parte de la agencia Frontex desde el año 2007 en aguas de Cerdeña todos los meses de junio, julio, agosto, septiembre y octubre. El presupuesto inicial de esta operación para el año 2011 era de 2.200.000 EUR, viéndose incrementada tras las llegadas a la isla de Lampedusa hasta alcanzar un total de 14.079.108 EUR.

Para sostener el esfuerzo hizo falta que la Comisión Europea librara fondos para ejercer con efectividad las labores de patrullaje aeronaval y salvamento porque realmente esta operación derivó en la, hasta ahora, más grande operación de salvamento en el Mar Mediterráneo<sup>187</sup>, objetivo que se trazó en el inicio pero los acontecimientos llevaron a ello. Esta operación en principio fue concebida para controlar la inmigración que llegaba a territorio italiano, concretamente a la isla de Cerdeña, procedente principalmente de Argelia y de Túnez. La situación se mantuvo estable hasta que en el mes de febrero de 2011 comenzaron a llegar a

---

<sup>187</sup> Según el documento de evaluación final de Frontex, la operación arrojó los siguientes resultados:

Se produjeron 505 incidentes con un total de 51.205 inmigrantes irregulares aprehendidos. De ellos, 436 ocurrieron dentro del área de operaciones seleccionada, un (86.33%) y 69 fuera de ella, lo que muestra claramente que el área operativa fue apropiadamente seleccionada por el Jefe del Proyecto y el Estado Miembro, en este caso, Italia. La operación conjunta también jugó un papel fundamental en el salvamento de vidas humanas en el mar porque se produjeron 144 casos SAR, operaciones urgentes de salvamento, logrando rescatar del mar a más de 20000 personas. Más de la mitad de los inmigrantes irregulares llegados de Túnez, fueron registrados en marzo del 2011(118 incidentes - 14 018 irregulares) y la mayoría de los llegados de Libia lo fueron durante los meses de abril a agosto de 2011(27 713 irregulares en 150 incidentes). Se arrestaron 165 facilitadores, o patrones de las embarcaciones. Se llevaron a cabo 2.229 entrevistas a inmigrantes lo que permitió a Frontex tener una mejor visión del fenómeno más allá de la frontera europea. Fuente: Plan Operativo operación conjunta Hermes 2011 y Evaluación final de operación conjunta Hermes 2011. Fuente: Informe de evaluación de la Operación Hermes 2011.

la isla de Lampedusa, situada bajo Sicilia, un número importante de inmigrantes procedentes de Túnez, el motivo de estas llegadas masivas no era otro que el resultado lo que se ha conocido como la “Primavera Árabe” o el despertar del Norte de África a la democracia. Este fenómeno, nacido en Túnez, se ha ido extendiendo a territorios diversos, tales como Egipto y Libia y en última instancia a Siria. Debido a esto la operación sufrió importantes inyecciones de capital para ser diseñada a la carta para poder hacer frente a estos fenómenos que afectaban de lleno a una red operativa en la cual se dispararon las cifras de llegadas, sobre todo a la isla de Lampedusa, en la que hasta agosto de 2011 habían llegado casi 45.000 personas, procedentes principalmente de Túnez, Libia y Egipto. La operación se concibió en principio como de bajo perfil puesto que el análisis de riesgo no preveía el fenómeno de la “Primavera Árabe”.

En concreto el plan de operaciones tenía cuatro objetivos estratégicos:

1. Incrementar el conocimiento del fenómeno, la capacidad de respuesta y la para atajar amenazas identificadas y los riesgos que afectasen a las frontera exterior marítima de la Unión Europea, reforzando al tiempo, el concepto de Gestión Integral de Frontera.
2. Desarrollar conceptos permanentes de seguridad, facilitando la gestión y sincronización de los medios disponibles siempre en base a un análisis de riesgos previo realizado sobre la inmigración irregular y otros crímenes transfronterizos.
3. Facilitar la cooperación efectiva con terceros países dentro de la operación conjunta.
4. Incrementar las actividades de patrullaje en la respectiva zona asignada.

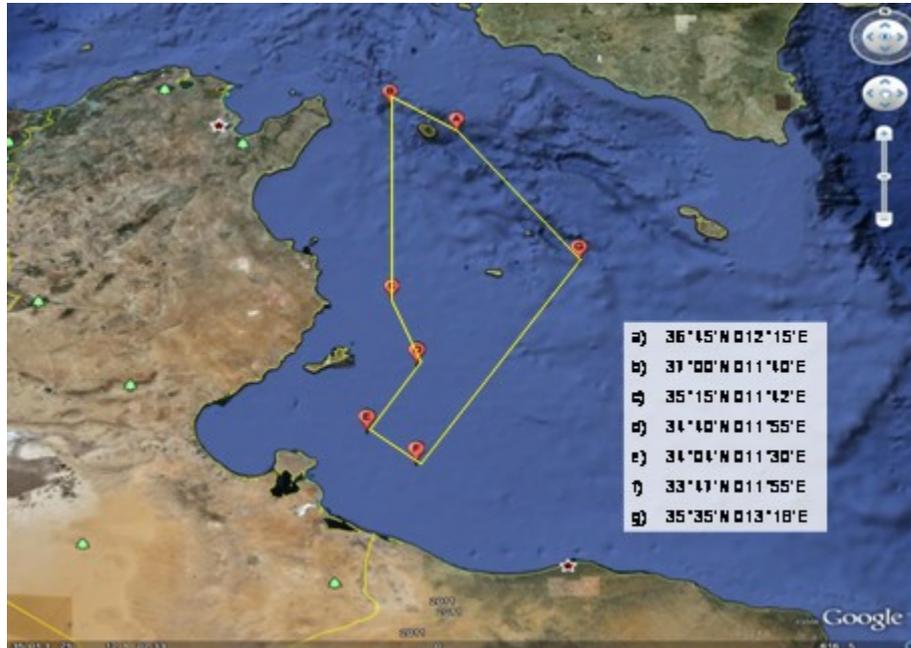
Los objetivos específicos fueron:

1. Patrullaje de frontera: Detectar todos los objetivos para permitir la intercepción de personas que no están autorizadas a cruzar la frontera, detectando otro tipo de criminalidad y permitiendo adoptar medidas legales contra los facilitadores de la inmigración.
2. Detección temprana: - Facilitar la detección temprana y monitorización de objetivos para dar la información a los países terceros de donde proceden esos objetivos, permitiéndoles tomar las medidas adecuadas.

3. Recolección de información: Recogida de información operativa de todos los actores envueltos y personas entrevistadas para obtener inteligencia, incrementando así el análisis de riesgos para aplicar los resultados al desarrollo de la operación conjunta.
4. Identificación y retorno a sus países de origen de los irregularmente entrados: ayudar a las autoridades nacionales incrementando así sus esfuerzos nacionales.
5. Prevenir y combatir la criminalidad transfronteriza, apoyando a las autoridades nacionales en casos de tráfico de seres humanos incluyendo la identificación de las víctimas
6. Buenas prácticas: Establecer e intercambiar buenas prácticas entre los participantes así como fomentar la cooperación entre autoridades cuyo trabajo es la lucha contra la delincuencia transfronteriza y la inmigración irregular.

El concepto operativo era posibilitar la detección de embarcaciones que partían de la costa africana tan pronto como fuera posible por medio de medios aéreos para que fueran monitorizados y proceder a su intercepción con los medios navales y los inmigrantes fueran trasladados a un puerto seguro. Tras esta actividad empezaría la actividad de inteligencia que se basaba en las entrevistas abiertas efectuadas voluntariamente a los inmigrantes para recolectar tanta información como fuere posible para emplearla en el despliegue operativo. Estas instrucciones se detallan en los procedimientos aprobados tanto por la agencia Frontex como por el país auspiciador. Para poner en marcha el operativo mencionado hace falta una estructura de mando e información creada *ad hoc* que contaba con diferentes actores con responsabilidades y competencias claras definidas en el plan operativo.

Ilustración 6. Área operativa inicial de la operación conjunta Hermes 2011



Fuente: Frontex

Los medios desplegados<sup>188</sup> en el área de operaciones que tuvo que ser ajustada por el fenómeno de partidas de embarcaciones cargadas con inmigrantes

<sup>188</sup> El país auspiciador fue Italia y los participantes fueron: Francia, Portugal, Grecia, Bélgica, Holanda, Austria, Suiza, Rumanía, Hungría, Polonia, Alemania, España y Finlandia. En total 17 autoridades diferentes participaron en la actividad, a continuación se detallan los participantes::

Auspiciador: Guardia di Finanza, Guardia Costiera y Polizia di Stato;

Resto:

1. Portugal (SEF, Ejército del aire)
2. Francia (Policía de fronteras y Aduanas)
3. Grecia (Guardacostas)
4. Bélgica (Policía de fronteras)
5. Holanda (guardacostas y Gendarmería Real)
6. Austria (Policía)
7. Suiza (Policía)
8. Rumania (Policía de fronteras)
9. Hungría (Policía)
10. Polonia (Policía de frontera)
11. Alemania (Policía)
12. España (Guardia Civil, Policía Nacional)
13. Finlandia (Policía de frontera).

en dirección a la costa europea desde la costa libia<sup>189</sup>, abrieron en un nuevo escenario en el ámbito europeo. Hasta entonces nunca se habían empleado en las fronteras marítimas tal cantidad de medios aeronavales, lo que supuso un esfuerzo logístico y de coordinación considerable. De hecho, esta operación sirvió como paradigma para las desarrolladas en el futuro pues en los años siguientes la agencia no se enfrentaría a un escenario de similares características hasta el año 2014. El mayor reto al que se enfrentó el equipo que gestionó la operación Hermes 2011 fue en el campo puramente operativo, al hecho de que no hubiera suficientes Estados Miembros de la Unión Europea que pudieran poner a disposición de la agencia Frontex, por razones de dinámica operativa nacional interna, suficientes medios aeronavales para ser empleados en la zona de operaciones. Este hecho provocó numerosas llamadas de la Comisión Europea a los Estados Miembros enarbolando un más que dudoso concepto de solidaridad europea.

---

Participaron 31 medios navales y 21 medios aéreos. Como entrevistadores fueron empleadas 187 personas de los países anteriormente mencionados, 180 de ellos fueron destacados en los centros de detención de inmigrantes de Cagliari, Caltanissetta, Trapani, Bari, Mineo y Crotone y 7 de ellos fueron empleados como oficiales de apoyo sobre el terreno especialmente en la isla de Lampedusa

<sup>189</sup> Segunda área operativa tras el fenómeno de llegadas desde libia. Fuente: Informe de evaluación de la operación Hermes 2011.

Ilustración 7. Área operativa de la operación conjunta Hermes 2011 tras el fenómeno de llegadas desde Libia



Fuente: Frontex

Lo cierto es que algunos países ya habían sobrepasado con creces el umbral de compromiso hecho a finales del año 2010 sobre material a poner a disposición de la agencia Frontex para el año 2011<sup>190</sup>.

Esta operación conjunta, desde el punto de vista del análisis de riesgo, desbordó todas las previsiones de la Agencia porque nada indicaba que se producirían los acontecimientos que se han producido en la zona en tan poco tiempo. Verdaderamente la Agencia hizo esfuerzos para adaptarse a las

<sup>190</sup> Tal fue el caso de España y Portugal, ya que ambos países duplicaron su esfuerzo en términos de participación con medios aeronavales. El resto de países no habían siquiera contemplado la participación en esta operación porque durante el año 2010 en el período de la confección del informe anual de riesgos por parte de la unidad de análisis de riesgos de Frontex, no se contempló un escenario donde hubiere que emplear tales recursos aeronavales. España también triplicó su esfuerzo en el envío de recursos humanos en calidad de oficiales de inteligencia en el terreno, desplegando de 15 guardias de fronteras en diferentes períodos, lo cual supuso un verdadero esfuerzo pues en fechas estivales del 2010 las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado también organizan operaciones conjuntas de la agencia Frontex, concretamente tres, dos de ellas en territorio español, llamadas Indalo y Minerva y otra en África, denominada Hera. Fuente: Informe de evaluación de la operación conjunta Hermes 2011.

circunstancias pero a veces no era suficiente cuando lo que hay en riesgo es la vida humana. El hecho más significativo fue que la ruta no era solamente usada por nacionales de los estados ribereños de Mediterráneo sino que desde Oriente trataban de llegar hasta Libia y Túnez, para después dar el salto definitivo hacia Europa. Allí, una vez llegados tendrían libertad de movimiento por todo el territorio Schengen debido a la política de libre circulación.

Este fenómeno llegó a erosionar las relaciones incluso dentro de la Unión Europea entre Italia y Francia puesto que los recién llegados en pocos casos manifiestan su voluntad de permanecer en territorio italiano, sino que “por el contrario” manifiestan la voluntad de continuar viaje hacia el Norte, sea Francia y Alemania o los países nórdicos puesto que lo que buscaban era trabajo. Precisamente en ese momento no abundaba el trabajo en los países de llegada debido a la situación de crisis económica actual.

A modo de ejemplo se presenta una ruta real, realizada por un inmigrante irregular desde su punto de partida en Pakistán hasta Europa según el Análisis de Riesgos de Frontex. La ruta inicia en Pakistán y termina en territorio de la Unión Europea, lo cual nos da una idea de la odisea que significan estos viajes que nunca son en primera clase.

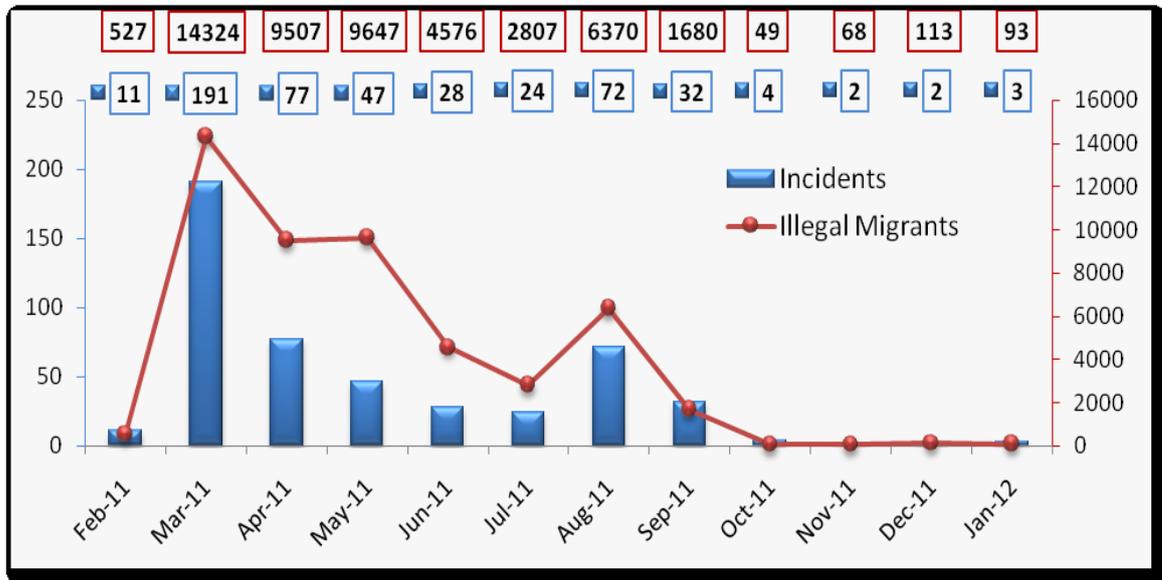
Ilustración 8. Ruta real seguida por un inmigrante entrevistado desde Paquistán hasta Turquía



Fuente: Frontex

A continuación se muestra la estadística en la que se puede observar mensualmente, por número de incidentes y número de irregulares rescatados, el movimiento de la curva de la inmigración de las llegadas a Italia durante todo el año 2011. La puesta en marcha de la operación conjunta supuso una reducción en el número de incidentes así como un incremento en el número de inmigrantes salvados logrando por tanto contener las llegadas y manteniendo una cifra baja durante el resto del año 2011.

Gráfico 7. Llegadas a Italia por número de inmigrantes y numero de eventos detectados durante el año 2011



Fuente: Agencia Frontex

Por último, el aumento de recursos financieros, se tradujo en un elevado número de horas de patrullaje dentro del área operativa que explican los buenos resultados finales de la operación conjunta.

Tabla 12. Horas de patrulla efectuadas por los medios que fueron destacados en la operación conjunta Hermes 2011

Equipos técnicos		Horas	Total
Marinos		4.763	4.763
Aéreos	Avión	1.574	1.732
	Helicóptero	148	

Fuente: Informe de evaluación de operación Hermes 2011.Frontex

### 5.3.2.2 La operación conjunta Poseidon

Igualmente la Agencia venía implementando, en aguas del mar Egeo, la operación conjunta Poseidon desde el año 2007 en el período que abarca desde los

meses de abril hasta diciembre. En el año 2011 debido a las extraordinarias circunstancias la operación fue extendida hasta abril del año siguiente. Los medios desplegados<sup>191</sup> en el área de operaciones que estaba enfocada al control de la frontera marítima europea que se enfrenta a la fachada de la costa turca del mar Egeo entre las islas de Lesbos y Rodas. Fueron los siguientes:

- 23 medios navales;
- 8 medios aéreos;
- 43 entrevistadores destacados en los centros de detención de inmigrantes de las islas de Chíos, Samos, Lesbos, Leros y Kos.

Esta zona de la operación, debido a la excesiva cercanía de algunas de la miles de islas de a la costa griega, ha representado siempre un punto caliente de

---

<sup>191</sup> El país auspiciador fue Grecia y los participantes fueron:

1. Austria, Policía.
2. Bélgica, Policía de fronteras
3. Bulgaria, policía de fronteras
4. Dinamarca, policía
5. Estonia policía de fronteras
6. Finlandia, policía de fronteras
7. Francia, policía de frontera
8. Alemania, policía
9. Hungría, policía
10. Islandia, policía de fronteras
11. Italia, Guardia di Finanza y Polizia di Stato
12. Lituania, policía de frontera
13. Letonia, policía de frontera
14. Malta, policía de frontera
15. Holanda, Gendarmería Real
16. Noruega, policía
17. Polonia, policía de frontera
18. Portugal, Fuerza aérea y Servicio Extranjeros y Fronteras
19. Rumania, policía de frontera
20. Suecia, guardacostas
21. Eslovenia, policía de frontera
22. Eslovaquia, policía de frontera
23. Reino Unido, Ministerio Interior
24. Ucrania, policía, observador.

llegadas de inmigrantes por vía marítima y se ha ido modulando en función de la respuesta de la autoridades turcas y a las negociaciones bilaterales Grecia – Turquía. Adicionalmente, esta operación conjunta tenía otras zonas de actuación que se podían activar o desactivar en función del volumen de llegadas y de la intensidad de las mismas.

Ilustración 9. Área de la operación conjunta Poseidon sea 2011



Fuente: Frontex

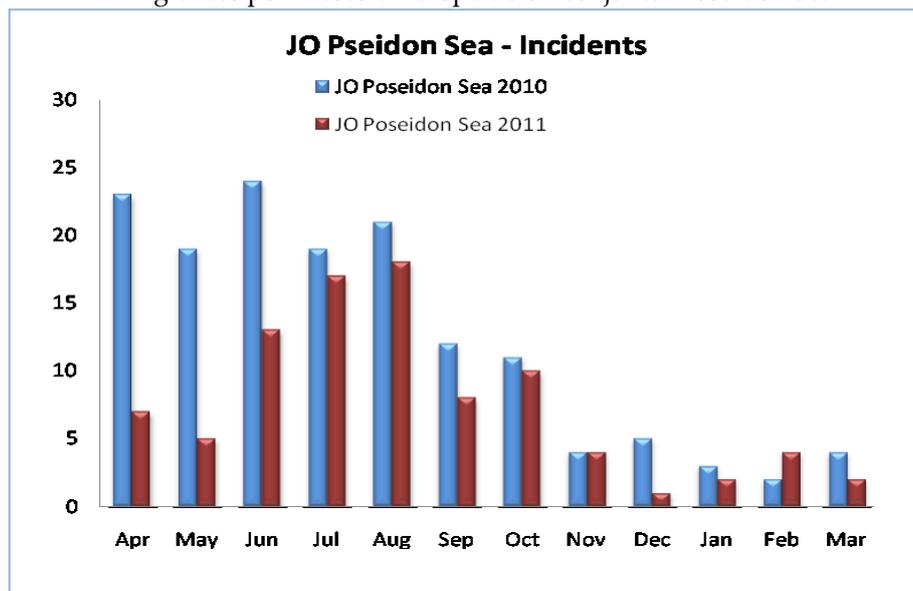
Las zonas fueron divididas en áreas:

- la zona marítima de vigilancia B que ocupaba la lengua de agua que circunda la isla de Creta hasta el Sur de la costa continental,
- la zona marítima de vigilancia C situada al norte del área operativa permanentemente activada
- la zona marítima de vigilancia D que son las islas griegas menos afectadas por la inmigración.

Cada área contaba con un centro regional de control situada en la isla más importante de la zona asignada.

En las tablas estadísticas se puede observar por meses y por número de incidentes que desde el inicio del año 2011 se experimentó un descenso paulatino respecto al 2010 hasta llegar a cifras casi insignificantes.

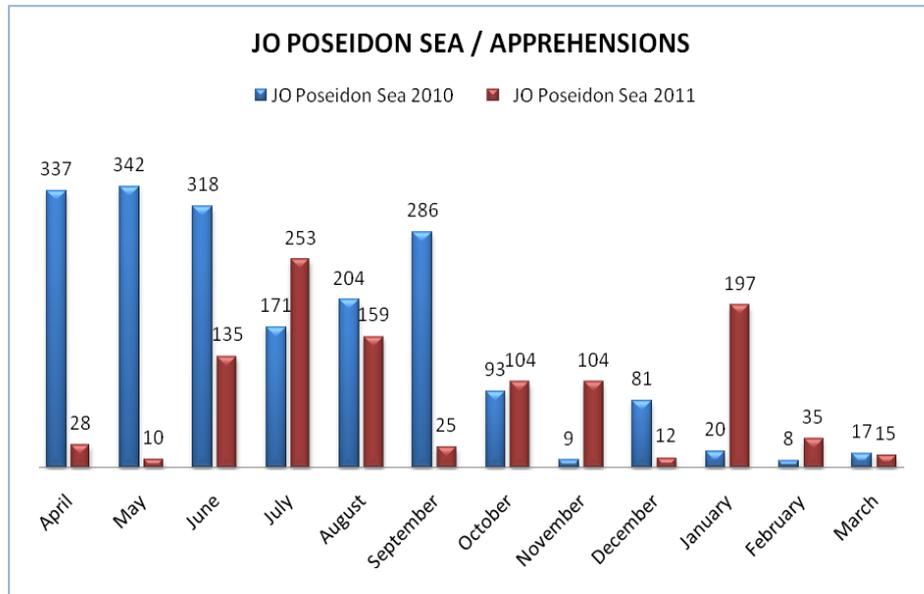
Gráfico 8. Comparativa años 2010-2011 de número de barcos llegados con inmigrantes por meses en la operación conjunta Poseidon Sea



Fuente: Frontex

Respecto al número de inmigrantes irregulares rescatados, lógicamente y en consonancia con el número de incidentes, el número de inmigrantes rescatados desciende desde inicio del año 2011 para tener un incremento en época estival y luego desciende hasta ser casi anecdótico si tomamos como referencia los llegados durante el año 2010.

Gráfico 9. Comparativa años 2010-2011 de inmigrantes llegados a Poseidon Sea



Fuente: Frontex

Las cifras reflejan que el fenómeno denominado como “la “Primavera Árabe”” no influyó en la llegada de embarcaciones a la frontera exterior europea griega sino que el fenómeno de llegadas de inmigrantes se focalizó en la costa Sur italiana, concretamente en la isla de Lampedusa. Respecto a la financiación de la operación conjunta Poseidón 2011, recogida en el informe de evaluación de la operación conjunta, podemos extraer varias conclusiones si ponemos todos los datos en relación con la operación Hermes 2011 en cuanto a la gravedad del fenómeno, volumen de incidentes y presupuesto asignado para intentar controlarlo.

Tabla 13. Presupuesto final de la operación conjunta Poseidon Sea 2011

JO Poseidon Sea 2011 –Presupuesto aprobado		
Fecha	Cambios	Inversión
19/12/2011	JO Poseidon Sea 2011 Project template amendment no 4	11,588,926.57 €

Fuente: Frontex

1. La financiación asignada a ambas operaciones por parte de la agencia Frontex es casi la misma en términos de volumen.
2. Las cifras de llegadas a las zonas operativas son muy dispares si las ponemos en relación con la inversión.
3. O en la operación Hermes 2011 se invirtió poco y se fue muy eficiente o, por el contrario, en la Operación Poseidón 2011 se invirtió mucho y se fue poco eficiente.

También podemos deducir que la cantidad invertida en la operación Hermes 2011 fue poco eficiente en términos de objetivos pues no se logró que los inmigrantes no llegasen a la Frontera exterior europea o, por el contrario en la operación Poseidón se ha sido muy eficiente en cuanto a objetivos pues el patrullaje ha disuadió a los inmigrantes de cruzar hacia la frontera europea.

Según el documento final de evaluación de la operación conjunta Poseidon 2011, se produjo una reducción del 80% con respecto al año 2010 respecto al número de inmigrantes. Asimismo el número de incidentes totales descendió de 4360 personas en el año 2010 a 875 personas en el 2011. Las cifras de llegados se reparten casi en un tercio entre las islas de Samos, Lesbos y Leros. Las nacionalidades más frecuentes de los inmigrantes fueron, palestinos, afganos, somalíes, argelinos y eritreos. En la reducción posiblemente influyó el hecho de la inmigración se desplazó a una más fácil de acceso, la vía terrestres a través de Orestiada cruzando la frontera terrestre del río Evros. Otro hecho a destacar es que la mayoría de las detenciones, el 70% de ellas, se llevaron a cabo en tierra, cuando hablamos de una operación marítima. Esto nos indica el bajo nivel de eficacia de la operación.

## 6 ANALISIS DE LAS ENTREVISTAS

Tras el estudio del marco legal y teórico así como del marco histórico y geográfico, procedimos, entre los meses de enero y mayo de 2016, a efectuar las entrevistas a informadores cualificados, es decir, a las personas responsables dentro de la agencia europea de fronteras, Frontex, de articular la respuesta operativa del conjunto de la Unión Europea para hacer frente al fenómeno de la llegada de inmigrantes a la costa sur europea como consecuencia de la “Primavera Árabe”.

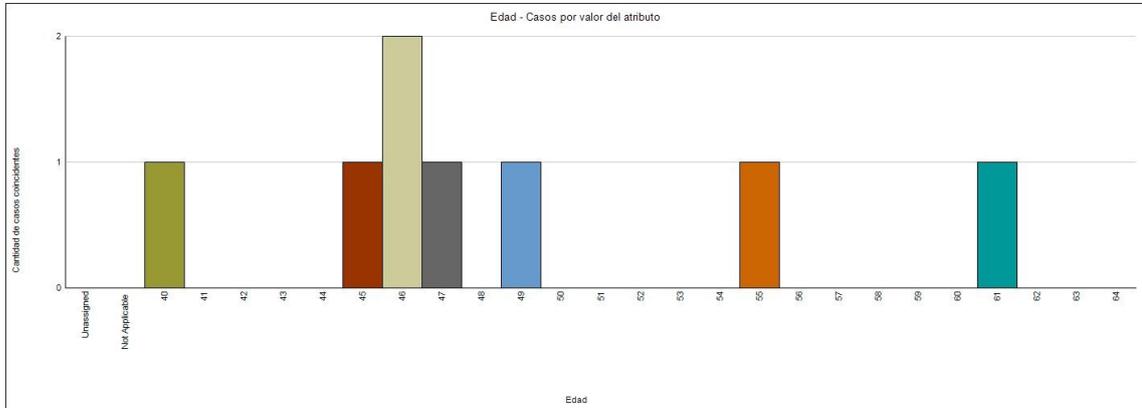
Las entrevistas se llevaron a cabo en dependencias de la agencia europea de fronteras, Frontex, en diferentes capitales europeas complementadas con visitas frecuentes a la frontera exterior de la Unión Europea; lugares que junto con otros han sido residencia habitual del doctorando mientras ha estado estudiando y trabajando con el fenómeno. En anexo se puede consultar el informe de fuentes.

Antes de proceder a cada entrevista, se cumplió con el protocolo de presentación del investigador, el objetivo de este trabajo de investigación y las razones de la elección como entrevistados. Durante los períodos en que se llevaron a cabo las entrevistas y las visitas de campo, se percibió el deseo por parte de los entrevistados de comunicar a la sociedad el trabajo llevado a cabo no solo por ellos sino por la organización a la que pertenecen, la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX, el cual es muy desconocido por la sociedad europea. Se optó por realizar entrevistas semiestructuradas con el objetivo de dejar expresarse tan ampliamente como quisiera a cada entrevistado, eso sí, guiando y monitorizando el investigador cada entrevista. Las entrevistas se encuentran en la parte correspondiente a los anexos.

### 6.1 CATEGORIZACIÓN

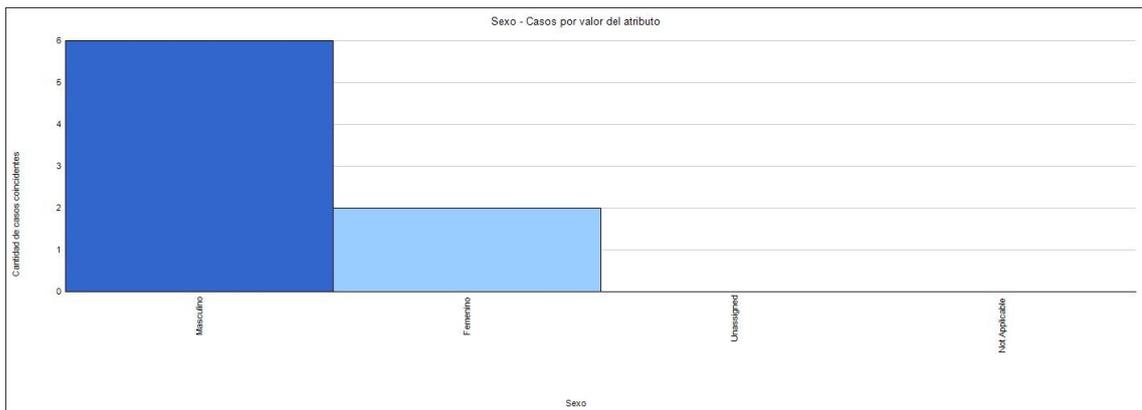
A continuación se presentan cuadros que permiten visionar la categorización de las entrevistas, por edad, por sexo y por nivel ocupado dentro de la agencia europea de fronteras, Frontex.

Gráfico 10. Número de entrevistas (casos) por atributo: edad



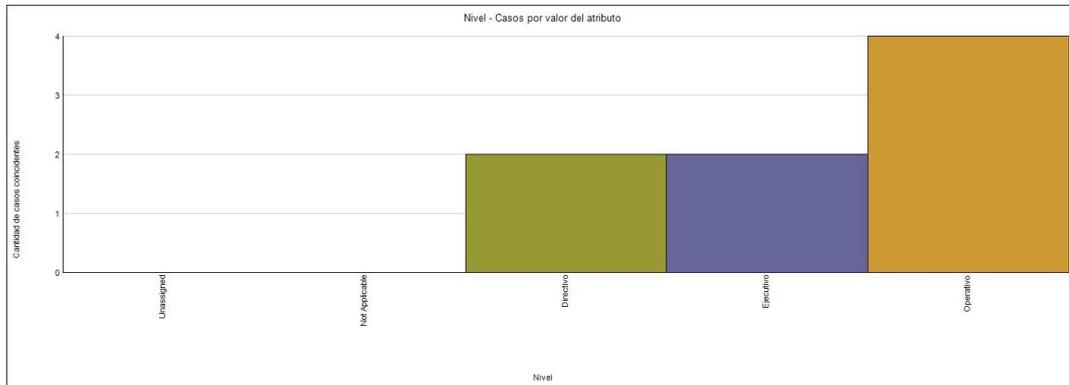
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11. Número de entrevistas (casos) por atributo: sexo



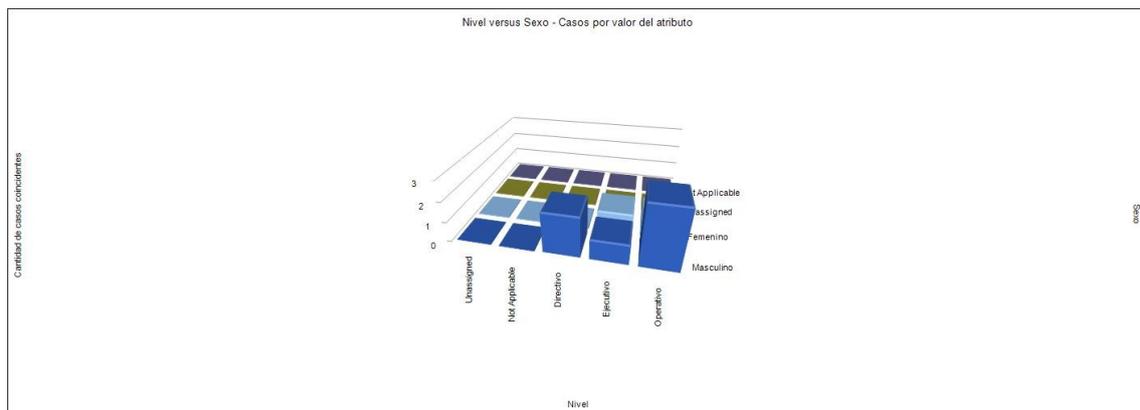
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12. Número de entrevistas (casos) por la posición ocupada dentro de la agencia Frontex



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Número de entrevistas (casos) por atributos: edad y sexo



Fuente: Elaboración propia.

Tras la primera lectura y transcripción de cada entrevista, el paso siguiente fue operacionalizarla mediante la herramienta metodológica para su mejor análisis y extracción de su riqueza al máximo. Así cada entrevista se convirtió en **un caso**, al cual se le confirieron **unos atributos**, tales como sexo, edad, nacionalidad y posición según el nivel de responsabilidad ostentado dentro de la agencia Frontex (En anexos, resumen de atributos).

## 6.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

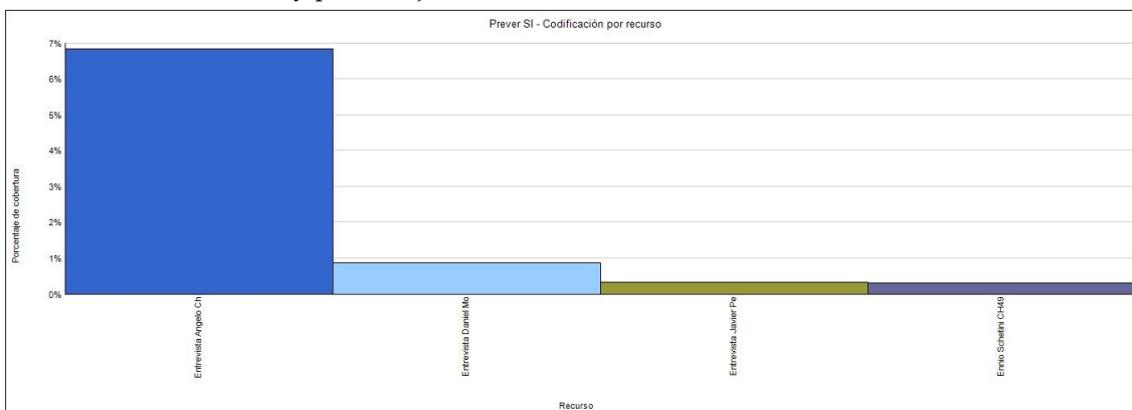
Dentro de cada entrevista las preguntas guía se correspondían con cada uno de los temas a tratar. De cada tema se analizaron datos, frases y párrafos que se correspondían con conceptos previamente codificados (en anexo informe de codificación por nodos o temas) que nos pudieran aportar información detallada. La información se agrupó en nodos o temas (en anexo informe codificación por fuente) y los mismos se ligaron a las preguntas de investigación; a continuación se exponen:

**Previsión SI/NO.** En este punto observaremos los entrevistados que hacen alusión a si el fenómeno de la ola migratoria a raíz de la “Primavera Árabe” fue previsible o por el contrario no lo fue. También se puede observar el porcentaje de cobertura dentro de sus respectivas entrevistas<sup>192</sup>. A mayor porcentaje de cobertura, mayor adscripción a la tesis del título de cada cuadro, es decir, mayor número de veces el informador ha hecho referencia a esa idea a lo largo de toda la entrevista. Así en cuanto a la previsión positiva, el 50% de los entrevistados hicieron alusión a la posibilidad real de prever el fenómeno. Solo uno de ellos hizo una alusión altamente reseñable, siendo las referencias del resto de un porcentaje de cobertura menor al 1% del volumen total de sus entrevistas. Esto podría revelar una baja creencia a una posible previsión del fenómeno.

---

<sup>192</sup> Se entiende por porcentaje de cobertura como el volumen del total de la entrevista en que se hace alusión a una determinada idea o tesis expuesta.

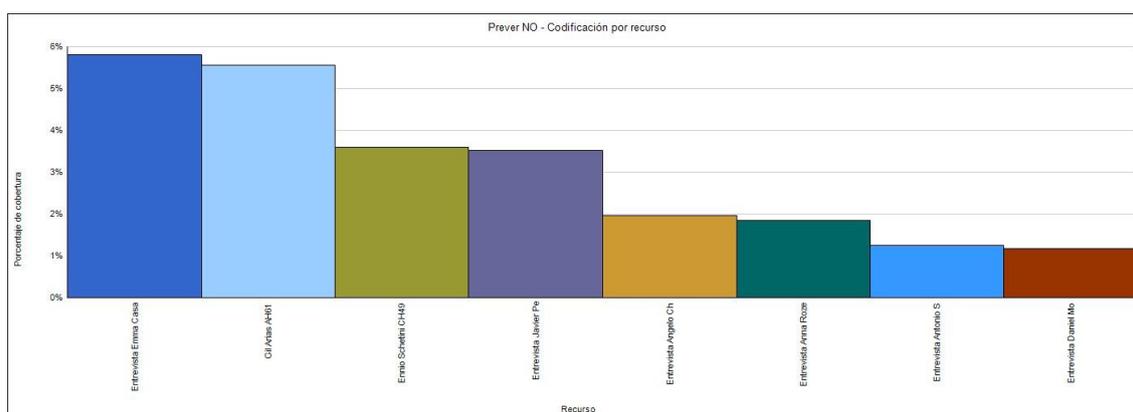
Gráfico 14. Número de entrevistados que piensan que la ola migratoria fue previsible y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



Fuente: Elaboración propia.

A continuación observamos el porcentaje de cobertura sobre la posibilidad de no haber podido prever la ola migratoria fruto de la “Primavera Árabe”. El 100% de los entrevistados concuerda en la dificultad de su previsión. Además dentro de cada entrevista, esta tesis representa un volumen de más del 1% del total de su entrevista, destacando en el 50% de las entrevistas coberturas por encima del 3%. Este hecho revela una alta creencia a la imposibilidad de prever el fenómeno.

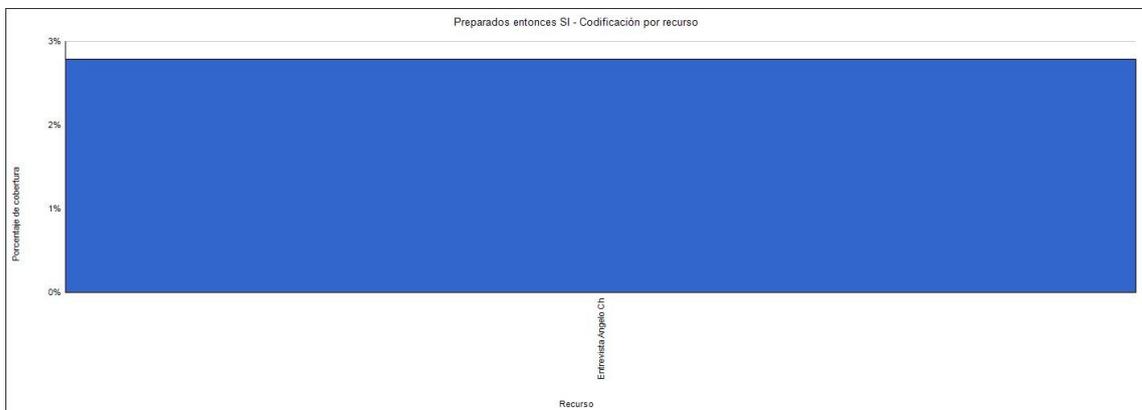
Gráfico 15. Número de entrevistados que piensan que la ola migratoria no fue previsible y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista.



Fuente: Elaboración propia.

**Preparación pasada SI/NO.** Dentro de este concepto observamos si los entrevistados creen si la Unión Europea estaba preparada o no para hacer frente al fenómeno. En este primer cuadro se verifica que solo un entrevistado cree que la Unión Europea se encontraba preparada para hacer frente al fenómeno.

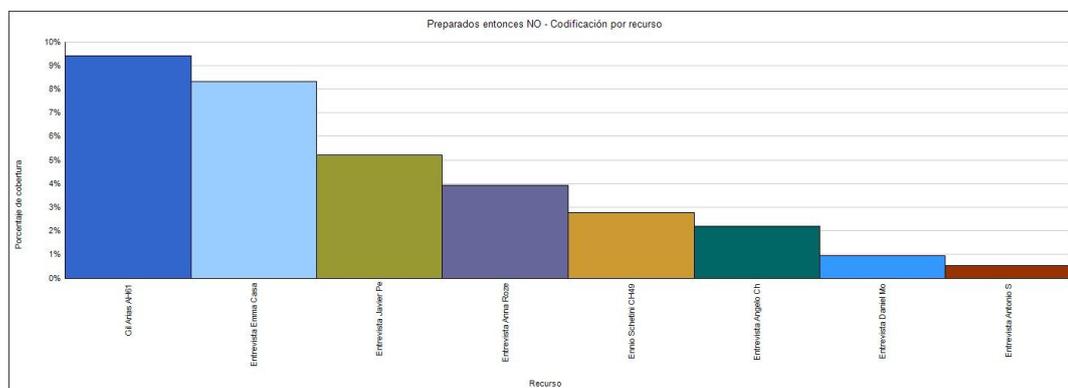
Gráfico 16. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea estaba preparada para hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista.



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro observamos que la mayoría de los entrevistados creen que la Unión Europea no estaba preparada para hacer frente al fenómeno de la llegada masiva de inmigrantes fruto de la “Primavera Árabe”. Se observa que las coberturas sobre sus respectivas entrevistas están en muchos casos por encima del 3%.

Gráfico 17. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no estaba preparada para hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista

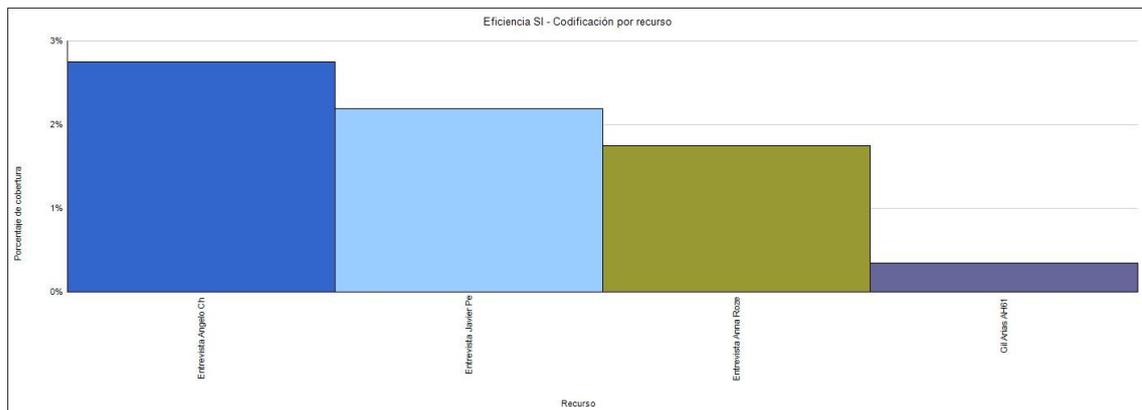


Fuente: Elaboración propia.

**Suficiente Si/NO.** Este indicador, que estaba dedicado a comprender si los medios utilizados por la Unión Europea y la agencia Frontex para controlar el fenómeno de las llegadas fueron suficientes a juicio de cada entrevistado, se ha optado por desarrollarlo en el análisis transversal de las entrevistas por la dificultad de operacionalizarlo debido a la cantidad de matices de las respuestas de los entrevistados.

**Eficiencia SI/NO.** Tratamos de averiguar si los entrevistados tienen la percepción de que la respuesta de la Unión Europea y de la agencia Frontex, es decir, si las operaciones conjuntas lanzadas por la agencia europea de fronteras fueron eficientes o por el contrario no lo fueron, en definitiva, si las medidas fueron capaces de cumplir su función. En este primer cuadro observamos que solo el 50% de los informantes creen que las medidas sí que fueron eficientes, con un porcentaje de cobertura entre el 0.2% y el 2.8%, porcentajes relativamente bajos para el total de las entrevistas.

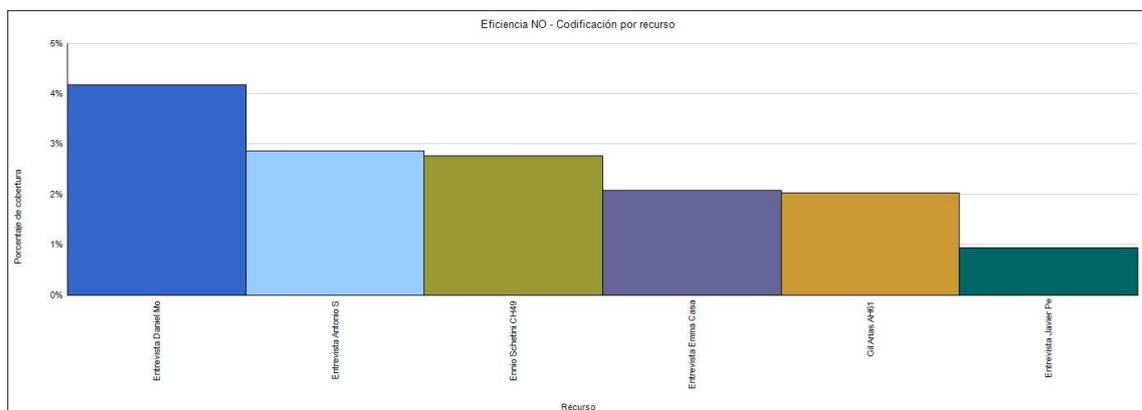
Gráfico 18. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea fue eficiente a la hora de hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro de abajo mostramos que el 88% de los entrevistados creen que las medidas no fueron eficaces, con una tasa de cobertura de entre el 1% y el 4% del total de sus entrevistas. Estos datos nos permiten inferir que mayoritariamente los informadores clave creen que las medidas que se pusieron en marcha no fueron eficaces.

Gráfico 19. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no fue eficiente a la hora de hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista

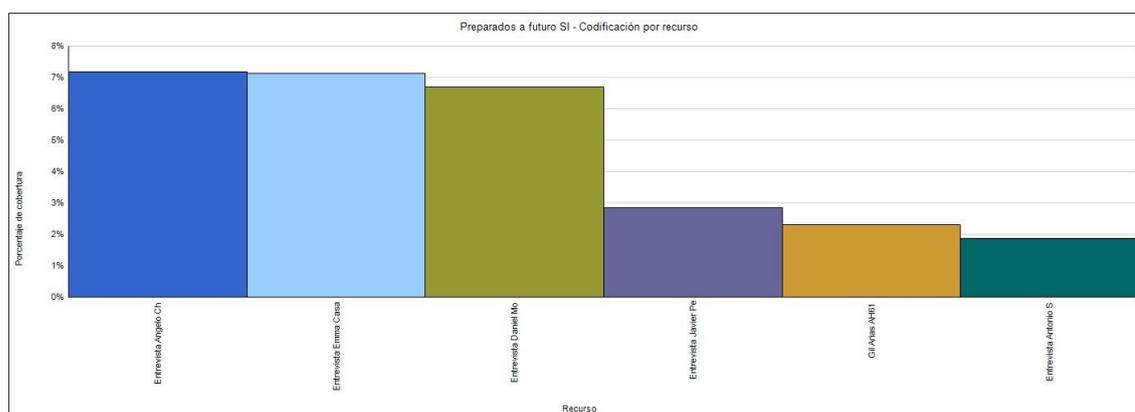


Fuente: Elaboración propia.

**Preparación futura SI/NO.** Este indicador nos permite conocer lo que los informantes creen respecto a si la Unión Europea está preparada o no para afrontar un fenómeno de similares características en el futuro.

En el gráfico apreciamos que el 75% de los entrevistados presenta una tasa de cobertura alta, entre casi el 2% y el 7% del volumen total de sus entrevistas, en este concepto. Por tanto consideran que sí estamos preparados para afrontar, de cara al futuro, un fenómeno similar al de la “Primavera Árabe”.

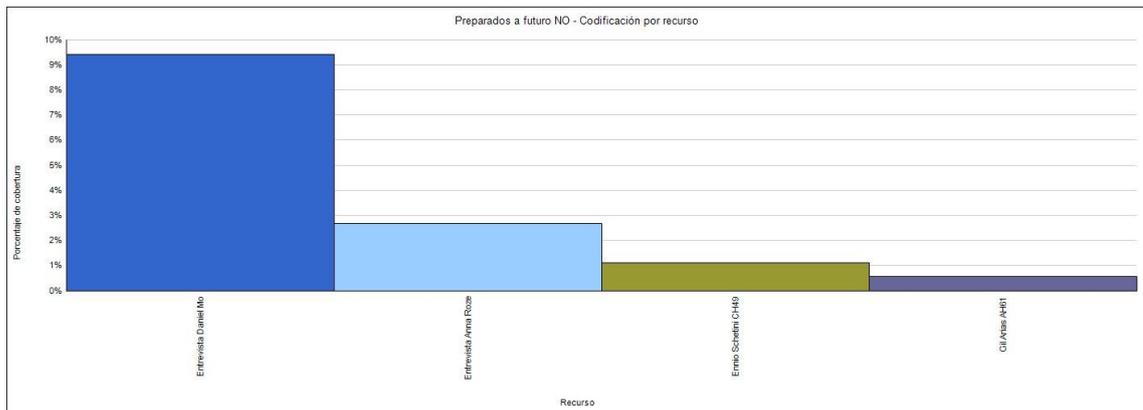
Gráfico 20. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea estaría preparada para en un futuro hacer frente a un fenómeno similar y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario y al mismo tiempo, el 25% de los entrevistados, eso sí, con tasas de cobertura bajas (en torno al 3%), consideró que la Unión Europea no está preparada para afrontar algo similar en el futuro. Otro 25% expresó que en algunos casos estaría preparada y en otros no. Observamos también una excepción llamativa, un entrevistado ha ocupado un volumen alto de su entrevista defendiendo esta tesis- la de que no estaríamos preparados para el futuro- con una tasa de cobertura del 9% (alta).

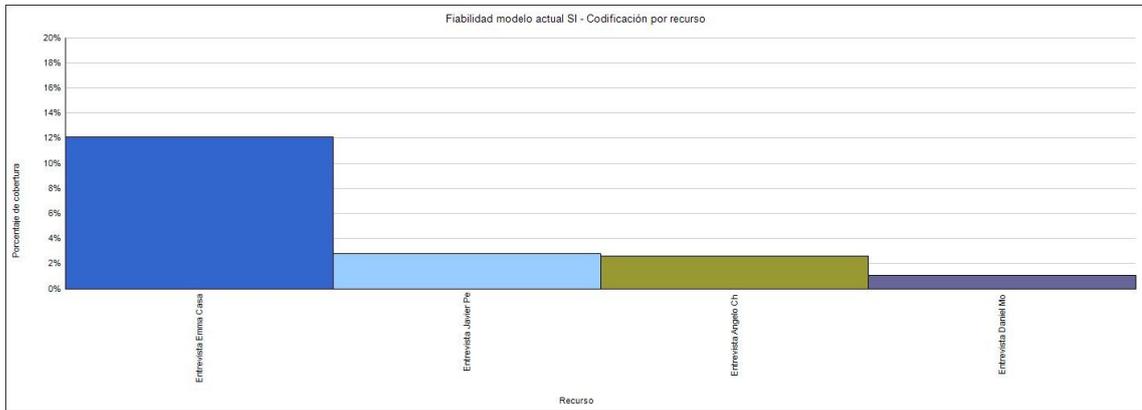
Gráfico 21. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no estaría preparada para en un futuro hacer frente a un fenómeno similar y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



Fuente: Elaboración propia.

**Fiabilidad SI/NO.** Este indicador nos ofrece, si en opinión de los entrevistados el modelo actual de protección de frontera de la Unión Europea es fiable o no. En el cuadro se observa que el 50% de los entrevistados creen que el modelo actual de protección de la frontera de la Unión Europea es fiable, con unas tasas de cobertura de entre el 1% y el 12%, tasas consideradas relativamente altas. Es cierto que excepto uno de los entrevistados, el resto presenta tasas por debajo del 2%.

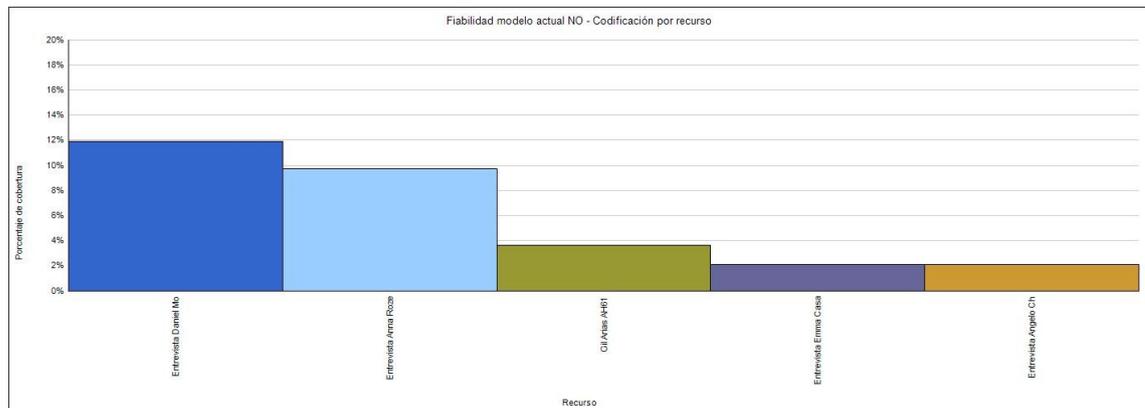
Gráfico 22. Número de personas que piensan que el modelo actual de protección de la frontera es fiable y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista.



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro se observa que el 50% de entrevistados creen que el modelo actual de protección de la frontera de la Unión Europea no es fiable, con unas tasas de cobertura de entre el 2% y el 12%, tasas relativamente más altas que las del cuadro anterior. Parece, pues, que la percepción de que el sistema actual de protección no es fiable es sensiblemente más alta. Un 12,5% de los entrevistados consideró que para ciertos riesgos el modelo de protección es fiable y para otros riesgos no lo es.

Gráfico 23. Número de personas que piensan que el modelo actual de protección de la frontera no es fiable y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista.



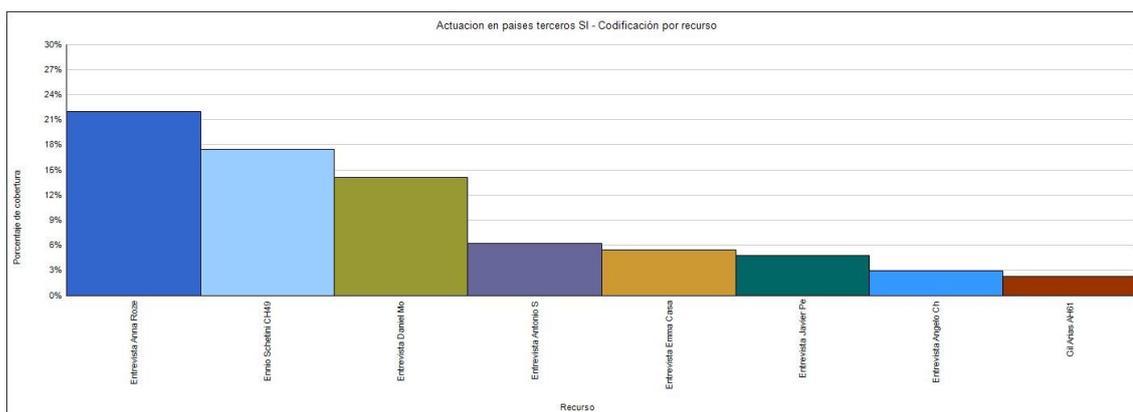
Fuente: Elaboración propia.

**Modelo más adecuado.** Este indicador, que estaba dedicado a comprender cuál sería el modelo más adecuado de protección de la frontera se ha optado por desarrollarlo en el análisis transversal de las entrevistas por la dificultad de operacionalizarlo debido a la cantidad de matices de las respuestas de los entrevistados.

**Trabajo en origen (actuación en países terceros) SI/NO.** Hemos procedido a establecer este indicador debido a su continua repetición en todas las entrevistas que se han llevado a cabo. En efecto, es algo que ha sucedido en todas las entrevistas; la alusión a la necesidad del trabajo en los terceros países, ya sea de origen ya sea de tránsito de inmigrantes para poder hacer frente adecuadamente al fenómeno de la inmigración irregular. Parte de la creencia de los entrevistados de que un pilar importante de la solución al problema, es el trabajo en los países de origen. Hemos creído necesario incorporar este concepto al trabajo de investigación debido a que puede aportar una mejor comprensión de cómo los entrevistados, en tanto expertos, ven una posible solución al problema. Se puede observar en el cuadro de abajo, que todos los entrevistados han hecho referencia a este indicador; el trabajo en los países de origen y tránsito de la inmigración se ha revelado como una estrategia fundamental de trabajo como parte de la solución al problema de la llegada de inmigrantes irregulares, con

unas tasas de cobertura bastante altas, llegando incluso al 21% en alguna entrevista y en cualquier caso como idea unánime de todos los entrevistados.

Gráfico 24. Número de personas que piensan que se debe trabajar en los países de origen para luchar mejor contra el problema de la inmigración irregular y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



Fuente: Elaboración propia.

A sensu contrario, en el cuadro a continuación podemos observar que ningún entrevistado considera la no actuación en los países de tránsito y origen la solución al problema de la inmigración irregular. En otras palabras, la solución al problema, según los entrevistados pasa inexorablemente por el entendimiento y la actuación en terceros países.

Gráfico 25. Número de personas que piensan que no se debe trabajar en los países de origen para luchar mejor contra el problema de la inmigración irregular y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista



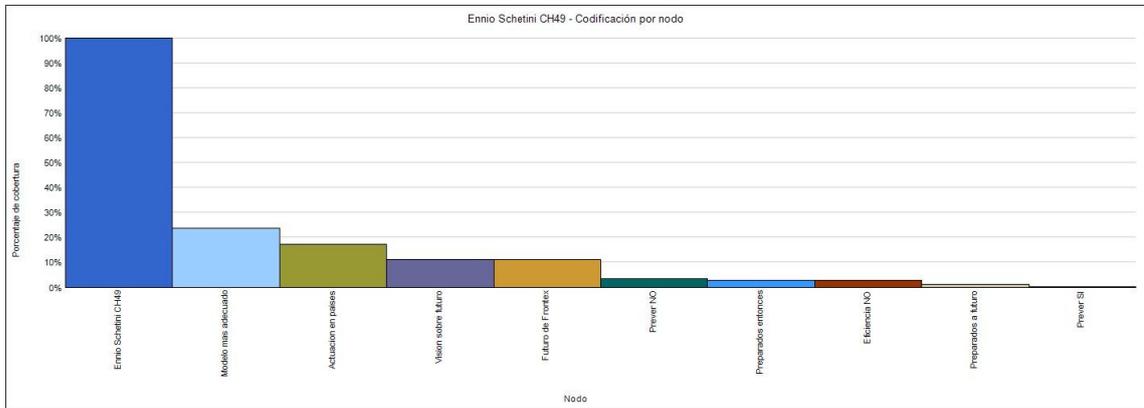
Fuente: Elaboración propia.

### 6.3 CODIFICACIÓN DE ENTREVISTAS POR RECURSOS Y NODOS

A continuación exponemos cuadros donde apreciamos el volumen de codificación de cada entrevista por nodo o concepto, lo cual nos permite apreciar la cantidad de recursos que esa determinada entrevista dedica a cada nodo o concepto, pudiendo asociarlo a la importancia relativa de cada nodo o concepto en total cada entrevista.

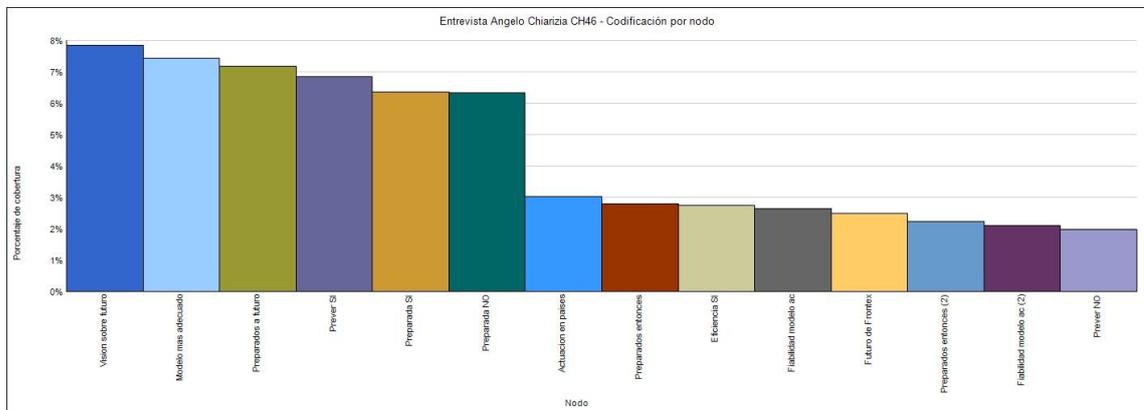
En orden decreciente de importancia los recursos asignados por cada entrevistado a cada nodo o concepto lo cual nos ofrece una visión sobre lo que más se ha argumentado durante el proceso de la entrevista.

Gráfico 26. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el primer entrevistado



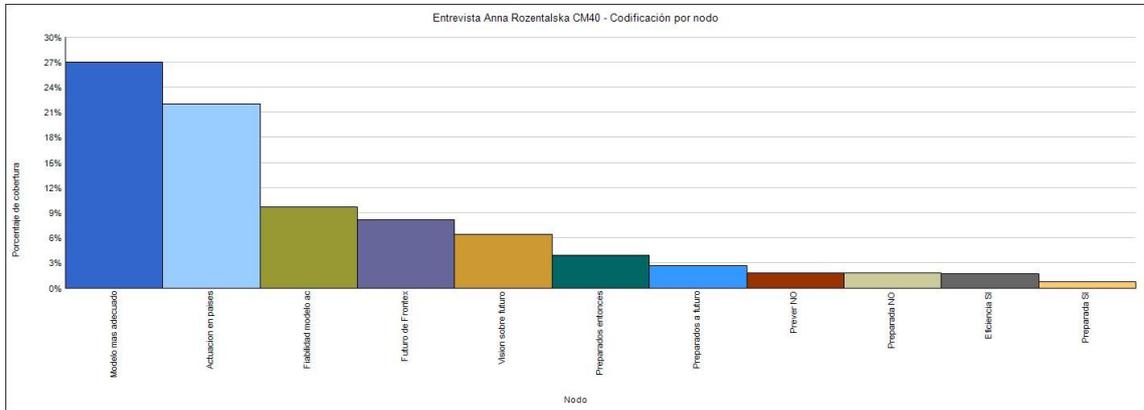
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 27. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el segundo entrevistado



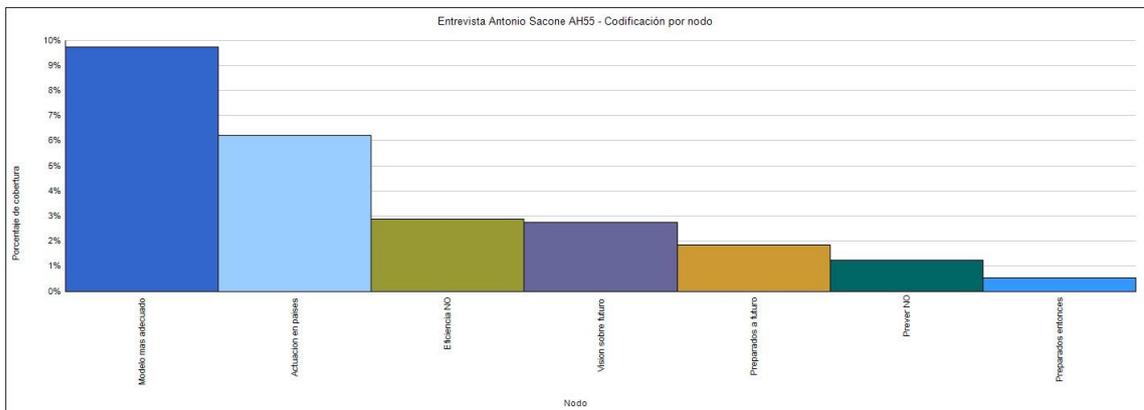
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 28. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por la tercera entrevistada



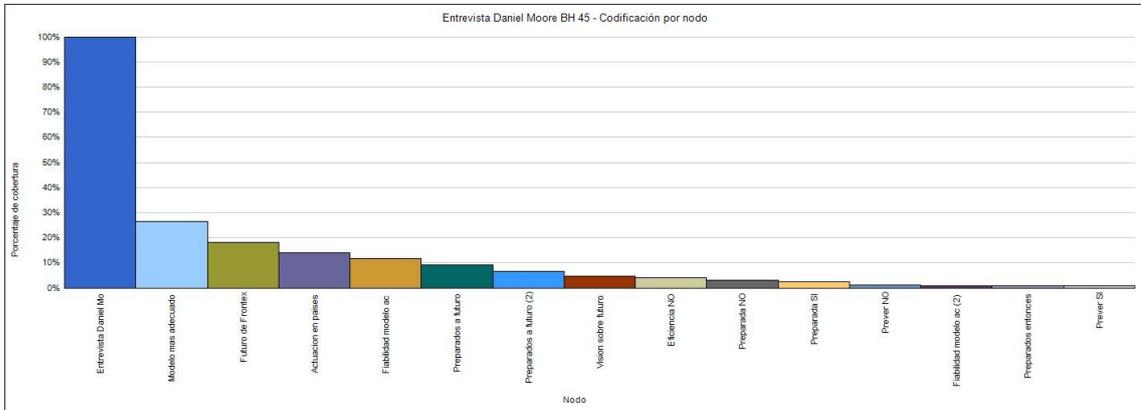
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 29. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el cuarto entrevistado



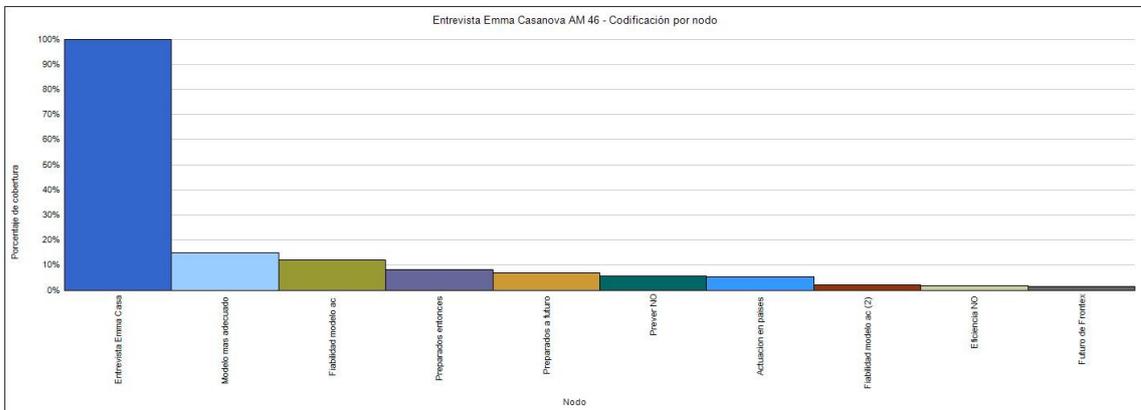
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 30. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el quinto entrevistado



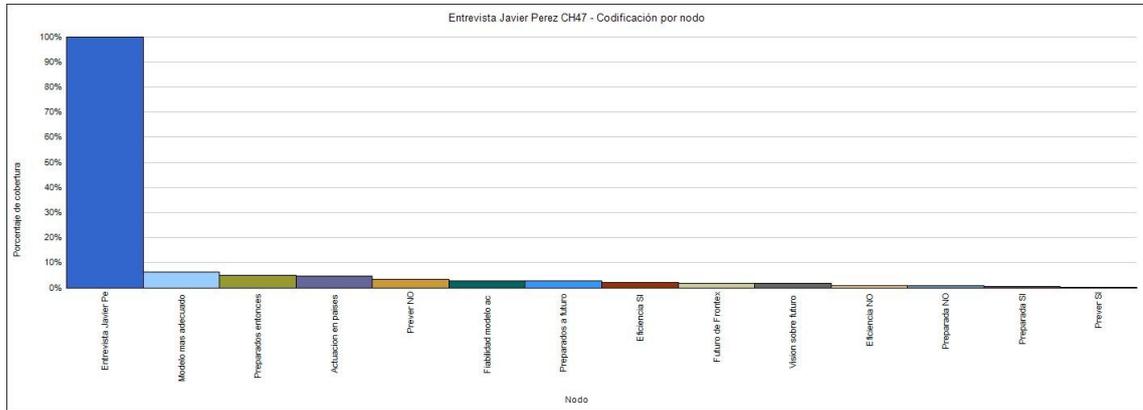
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 31. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el sexta entrevistada



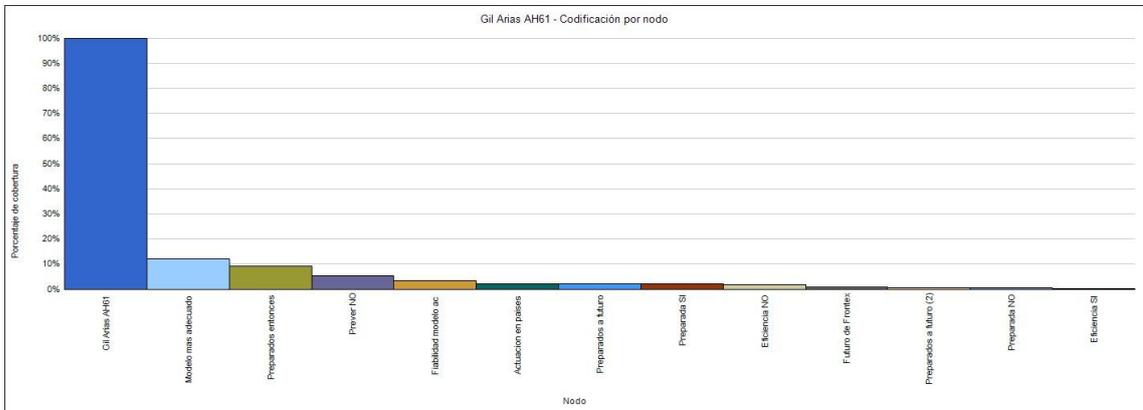
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 32. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el séptimo entrevistado



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 33. Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el octavo entrevistado



Fuente: Elaboración propia.

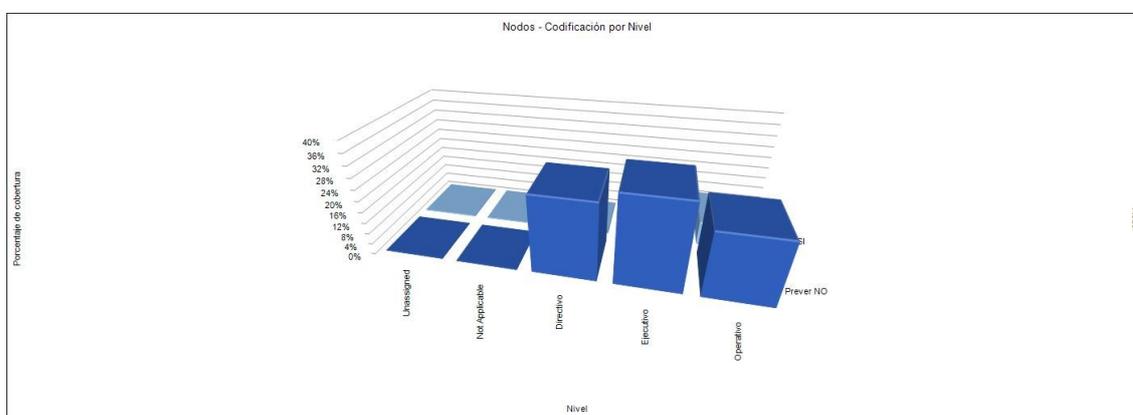
#### 6.4 CODIFICACIÓN DE ENTREVISTAS POR NIVEL EN LA AGENCIA Y NODOS

A continuación presentamos la codificación de las entrevistas (recursos) en relación con dos variables, la primera variable es el nivel de responsabilidad ocupado dentro de la Agencia Europea de Fronteras, Frontex, nivel directivo, ejecutivo y operativo y la segunda variable son los nodos-conceptos planteados.

### Previsión SI/NO.

Podemos observar la relación entre el entendimiento de que la Unión Europea previó o no el fenómeno de la llegada masiva de inmigración irregular por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe” y las respuestas dependiendo del nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. En todos los niveles jerárquicos destaca la creencia de que no se previó el fenómeno cobrando especial importancia sobre todo el nivel ejecutivo.

Gráfico 34. Postura de los entrevistados ante la previsibilidad o no del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

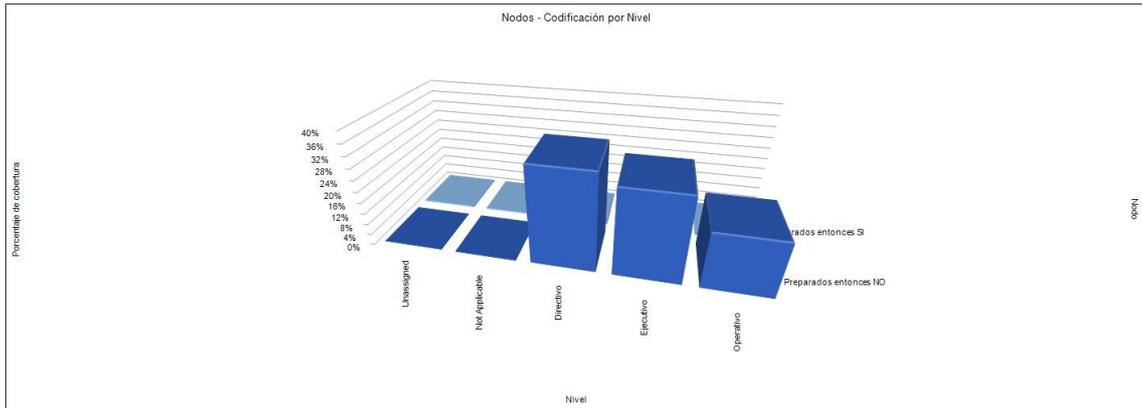


Fuente: Elaboración propia.

### Preparación pasada SI/NO.

Podemos observar la relación entre el entendimiento de que la Unión Europea se encontraba preparada o no para afrontar el fenómeno de la llegada masiva de inmigración irregular por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe” y las respuestas dependiendo del nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. Es clara la creencia a todos los niveles jerárquicos la creencia de que la Unión Europea y la agencia Frontex, no se encontraban preparadas, destacando sobre todo en el nivel directivo de la agencia esta creencia.

Gráfico 35. Postura de los entrevistados ante si la UE estaba preparada o no para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

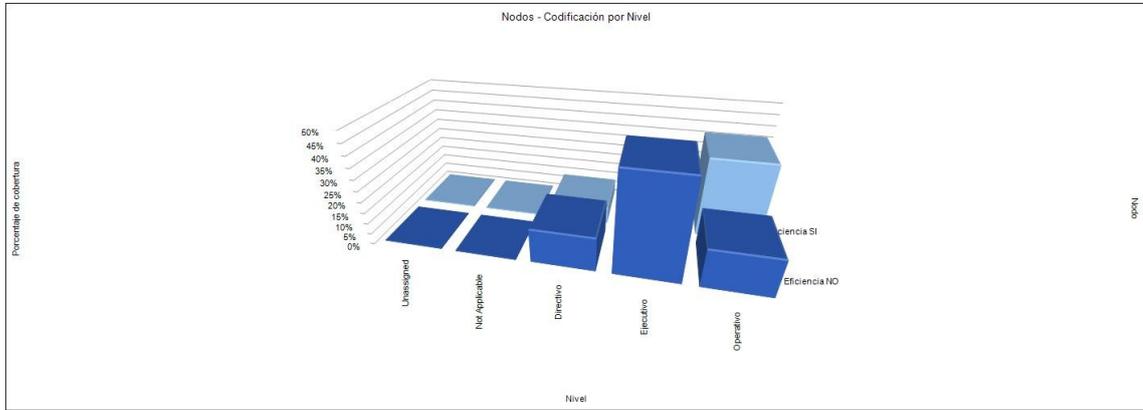


Fuente: Elaboración propia.

### Eficiencia SI/NO.

Podemos observar la relación entre el entendimiento de que los medios que pusieron la Unión Europea y Frontex para confrontar el fenómeno fueron eficientes o no, es decir, si cumplieron con su misión o no. También se asocia con la creencia sobre ello dependiendo del nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. Observamos cierta igualdad entre los niveles operativos y ejecutivos pero en sentidos contrarios, es decir, el nivel ejecutivo cree que no hubo eficiencia de los medios empleados y por el contrario el nivel operativo cree que sí que hubo eficiencia de los medios empleados.

Gráfico 36. Postura de los entrevistados ante la eficiencia o no de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

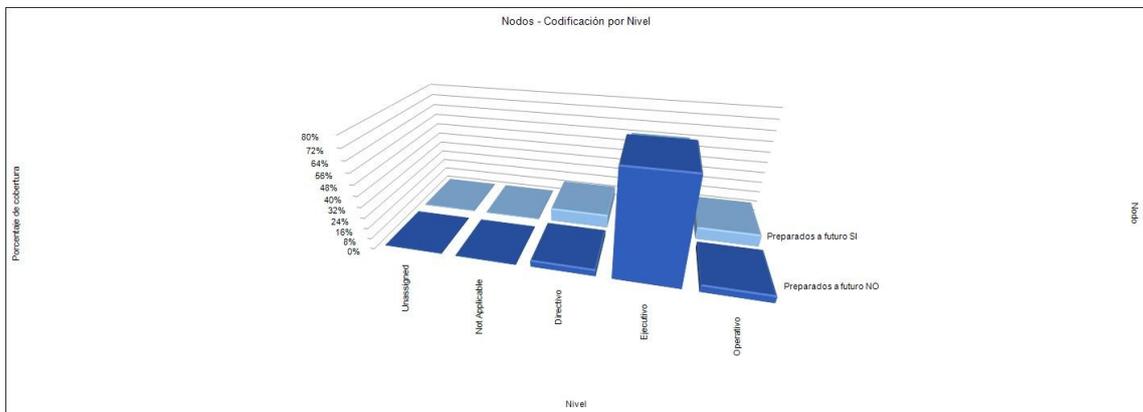


Fuente: Elaboración propia.

**Preparación futura SI/NO.**

Podemos observar la relación entre el entendimiento de que la Unión Europea se encuentra preparada o no para afrontar el fenómeno de la llegada masiva de inmigración irregular por vía marítima en un futuro y las respuestas dependiendo del nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. Es el nivel ejecutivo el que cree ampliamente que la Unión Europea y la agencia Frontex, no se encuentran preparadas para afrontar un fenómeno de similares características en el futuro.

Gráfico 37. Postura de los entrevistados ante la preparación o no de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

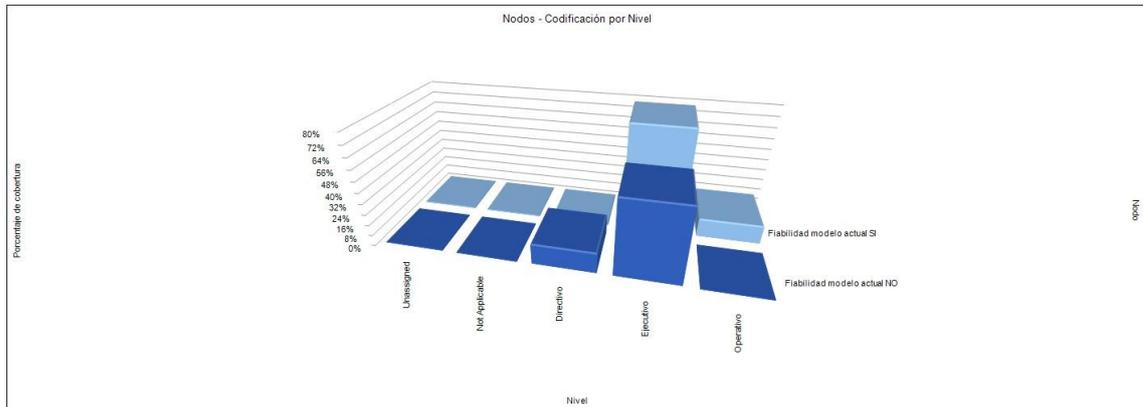


Fuente: Elaboración propia.

### Fiabilidad SI/NO

Observamos la relación entre el entendimiento de que el modelo actual de protección de la frontera de la Unión Europea es fiable o no en relación con el nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. Destacamos la dicotomía en el nivel ejecutivo que se decanta por entender que el sistema sí es fiable junto con el nivel operativo de la agencia Frontex, sin embargo el nivel directivo cree que el modelo actual no es fiable.

Gráfico 38. Postura de los entrevistados ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable o no por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

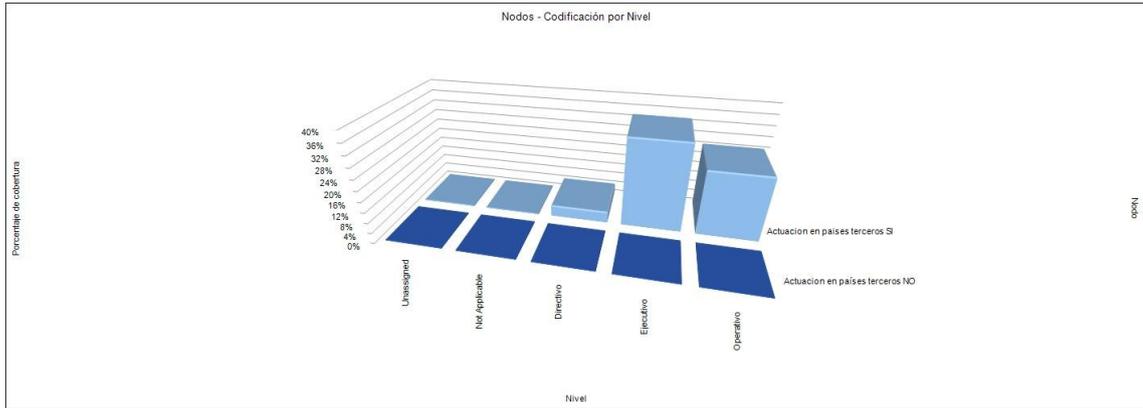


Fuente: Elaboración propia.

### Trabajo en origen (actuación en países terceros) SI/NO.

Vemos la relación entre la necesidad de actuar en países terceros referido al nivel jerárquico ocupado en la agencia Frontex. Destacamos que todos los niveles jerárquicos creen que hay que trabajar en los países de origen y tránsito de inmigrantes para afrontar el problema con solvencia.

Gráfico 39. Postura de los entrevistados ante la necesidad o no de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex  
 Fuente: Elaboración propia.



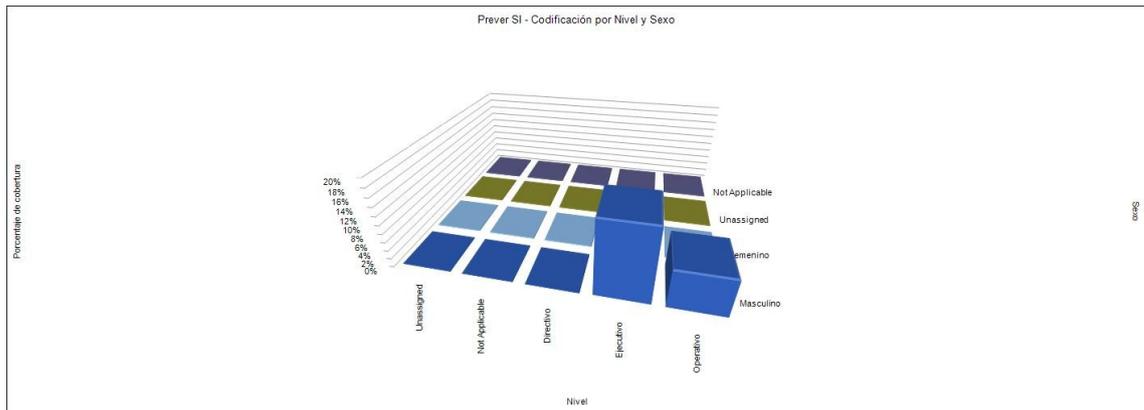
6.5 CODIFICACIÓN DE ENTREVISTAS POR NIVEL EN LA AGENCIA, POR SEXO Y POR NODOS

Presentamos aquí la codificación de las entrevistas (recursos) relacionando tres variables, la primera variable es el nivel de responsabilidad ocupado dentro de la Agencia Europea de Fronteras, Frontex, nivel directivo, ejecutivo y operativo, la segunda variable es el sexo y la tercera variable son los nodos-conceptos planteados.

- **Previsión SI/NO.**

Destacamos que el sexo masculino dentro del nivel ejecutivo y del nivel operativo de la agencia Frontex, cree que la llegada de inmigrantes por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe” se pudo prever. Por el contrario, el sexo femenino perteneciente a los niveles operativo y ejecutivo cree que las llegadas no se pudieron prever.

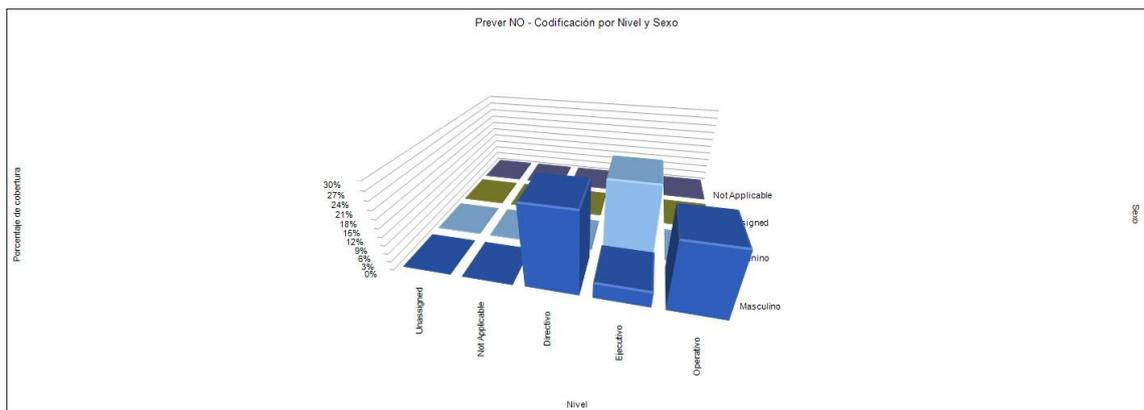
Gráfico 40. Postura de los entrevistados ante la previsibilidad del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo



Fuente: Elaboración propia.

Abajo vemos que el sexo masculino dentro del nivel directivo y operativo creen que la llegada de inmigrantes por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe” no se pudo prever. Lo mismo cree el sexo femenino en el nivel ejecutivo.

Gráfico 41. Postura de los entrevistados ante la no previsibilidad del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

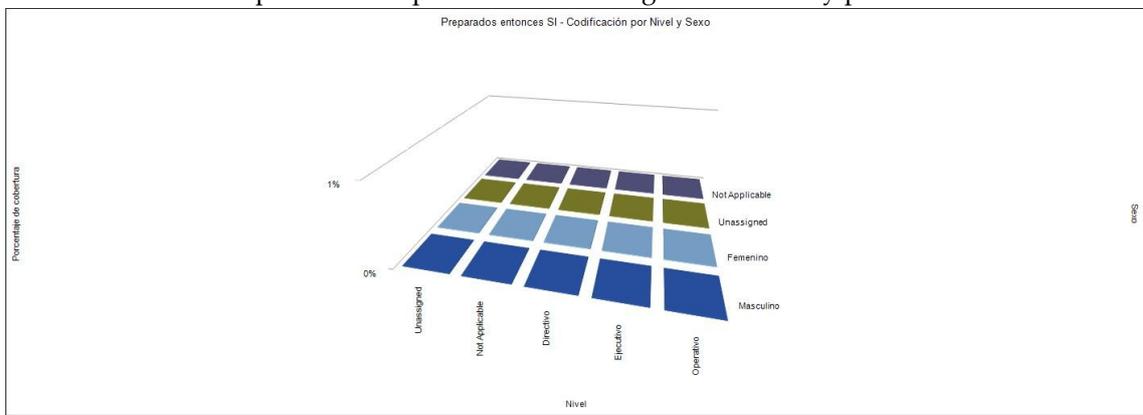


Fuente: Elaboración propia.

- **Preparación en el pasado SI/NO.**

Observamos que ningún nivel jerárquico cree que la Unión Europea o la agencia Frontex se encontraban preparados para confrontar el fenómeno de la llegada masiva de inmigrantes por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe”.

Gráfico 42. Postura de los entrevistados ante si la UE estaba preparada para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo



Fuente: Elaboración propia.

De igual modo, vemos que el sexo masculino a niveles directivo y operativo y asimismo el nivel ejecutivo femenino creen que la Unión Europea o la agencia Frontex no se encontraban preparados para confrontar el fenómeno de la llegada masiva de inmigrantes por vía marítima fruto de la “Primavera Árabe”.

Gráfico 43. Postura de los entrevistados ante si la UE no estaba preparada para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

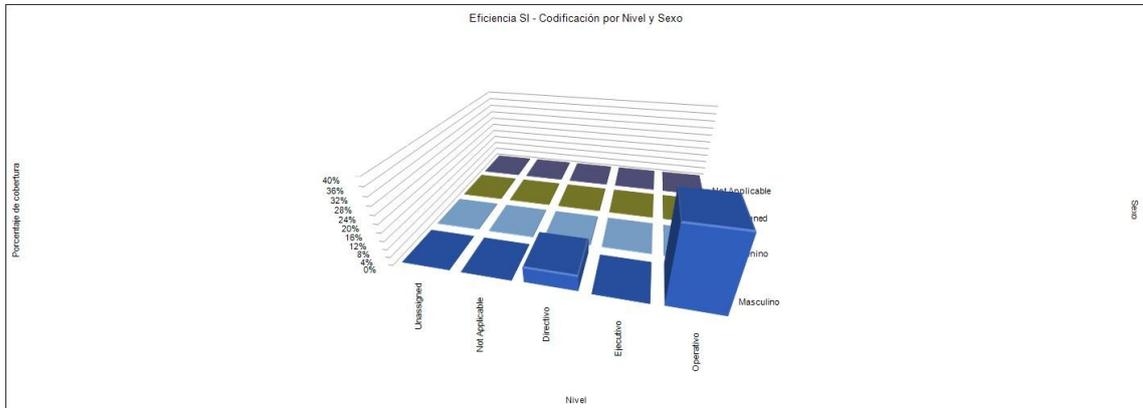


Fuente: Elaboración propia.

- **Eficiencia SI/NO.**

Observamos que el nivel operativo de sexo masculino cree mayormente que los medios que la Unión Europea o la agencia Frontex desplegaron fueron eficientes en el cumplimiento de su función.

Gráfico 44. Postura de los entrevistados ante la eficiencia de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

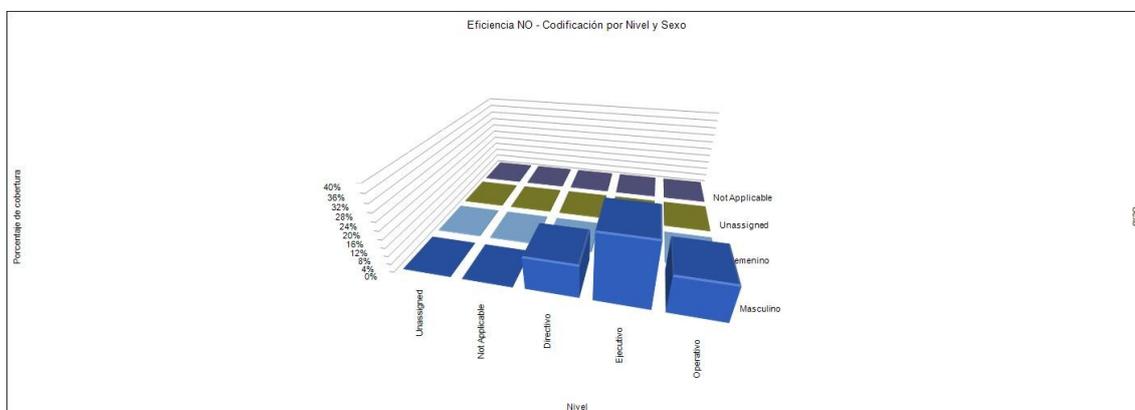


Fuente: Elaboración propia.

Resaltamos a continuación que los niveles ejecutivo, y directivo, de sexo masculino creen que los medios que la Unión Europea o la agencia Frontex desplegaron no fueron eficientes en el cumplimiento de su función.

Gráfico 45. Postura de los entrevistados ante la no eficiencia de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

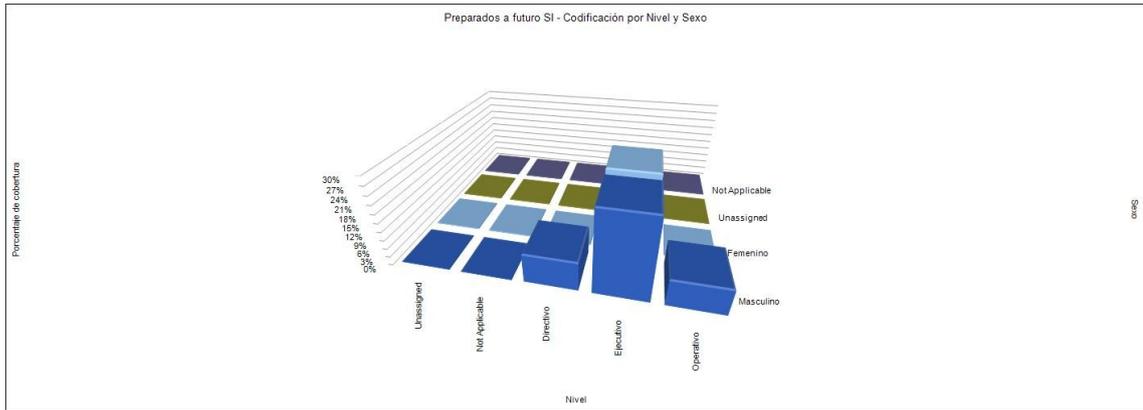
Fuente: Elaboración propia.



- **Preparación futura SI/NO.**

Inferimos que el nivel ejecutivo tanto masculino como femenino, así como el operativo y directivo masculino, creen que la Unión Europea o la agencia Fontex se encuentran preparadas para hacer frente a un fenómeno de similares características en el futuro.

Gráfico 46. Postura de los entrevistados ante la preparación de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

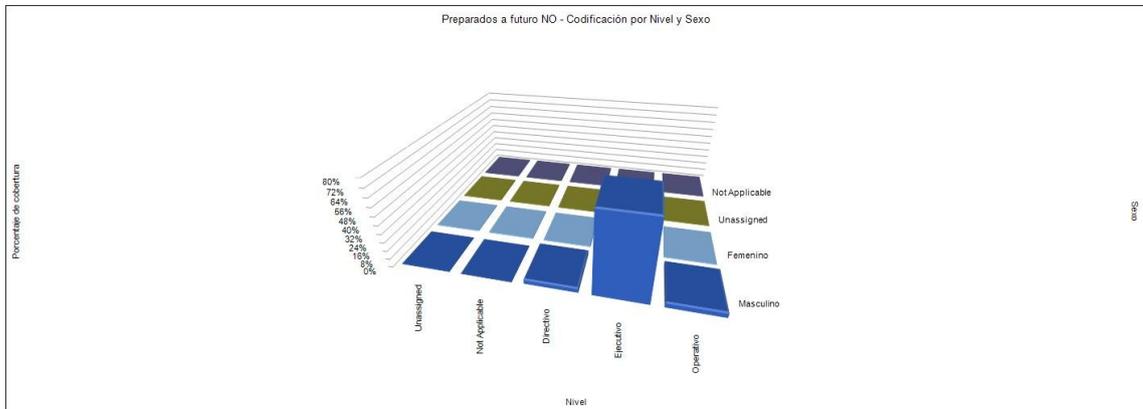


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico de abajo se aprecia que el nivel ejecutivo masculino destaca en su creencia de que la Unión Europea o la agencia Fontex no se encuentran preparadas para hacer frente a un fenómeno de similares características en el futuro.

Gráfico 47. Postura de los entrevistados ante la no preparación de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo

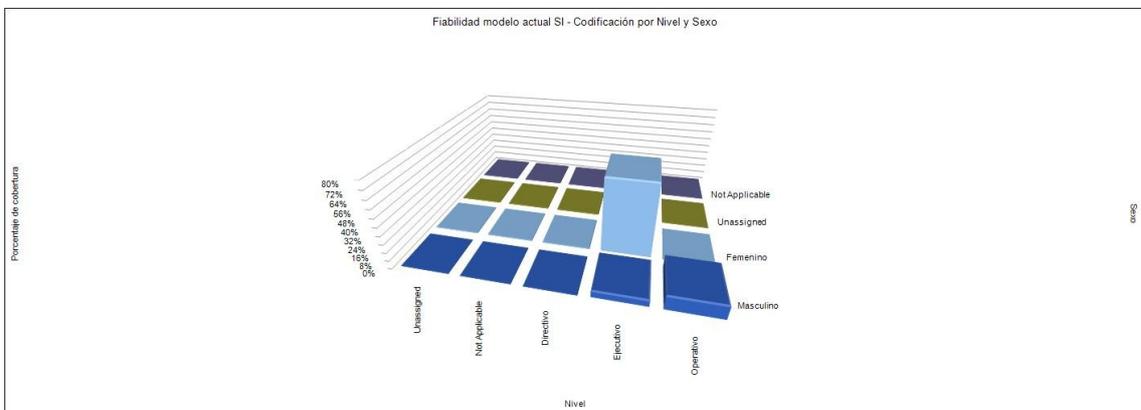
Fuente: Elaboración propia.



- **Fiabilidad SI/NO**

Se apreciará a continuación que el nivel ejecutivo femenino, cree que el modelo actual de protección de la frontera de la Unión Europea es fiable.

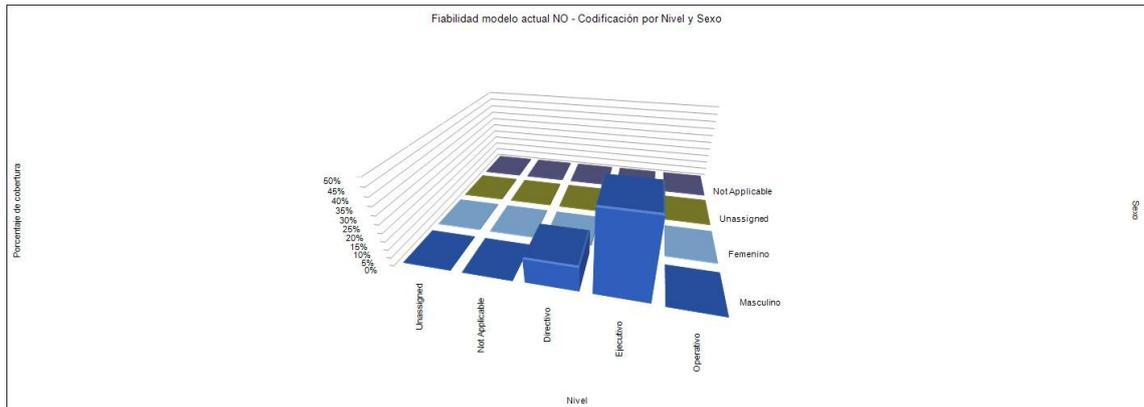
Gráfico 48. Postura de los entrevistados positiva ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, resaltamos que el nivel ejecutivo y directivo masculino, cree mayoritariamente que el modelo actual de protección de la frontera de la Unión Europea no es fiable.

Gráfico 49. Postura de los entrevistados negativa ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex

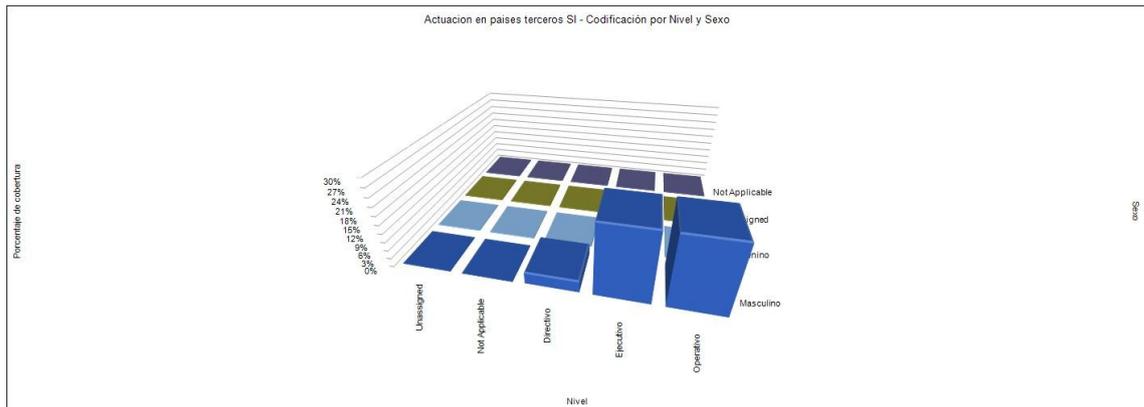


Fuente: Elaboración propia.

- Trabajo en origen (actuación en países terceros) SI/NO.

Observamos que todos los niveles y sexos concuerdan en que hay que trabajar en los países de origen y tránsito.

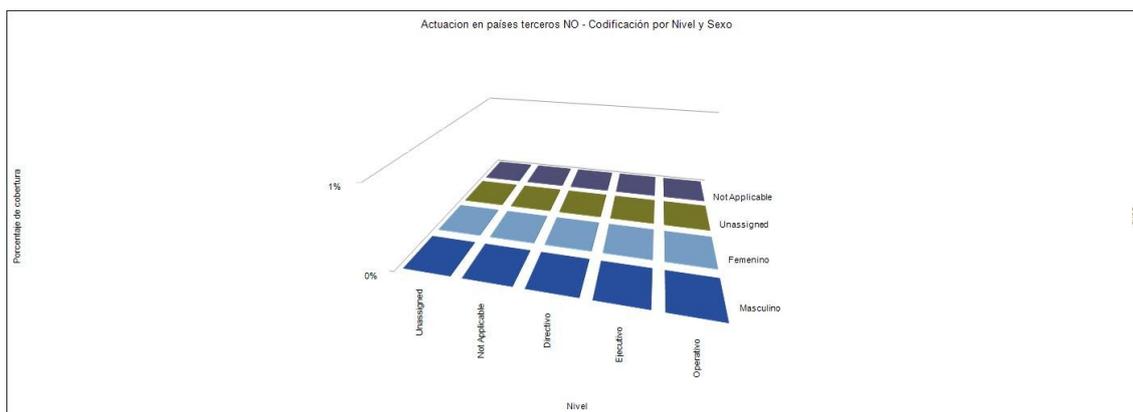
Gráfico 50. Postura de los entrevistados ante la necesidad de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario nadie piensa en la no intervención en los países de origen y tránsito de inmigrantes como solución. Todos concuerdan en que las actuaciones en países terceros son imprescindibles.

Gráfico 51. Postura de los entrevistados ante la no necesidad de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex



Fuente: Elaboración propia.

## 6.6 CODIFICACIÓN DE ENTREVISTAS POR FRECUENCIA DE PALABRAS USADAS

Mostramos a continuación un estudio de las entrevistas por frecuencia de palabras. La herramienta metodológica usada nos ofrece la oportunidad de trabajar con un gran volumen de datos y procesarlos para búsquedas de este tipo. Se eligió en primer lugar efectuar una consulta por las cien palabras más usadas de como mínimo, seis letras. Teniendo en cuenta que cuanto más grande la palabra y más en negrita, más repetida ha sido en el proceso de entrevistas, el resultado fue el que se expresa más abajo. Esta técnica permite incluso que cualquier persona que no hubiera leído previamente nada de este trabajo de investigación, intuir que el mismo versa sobre una agencia europea que está relacionada con el fenómeno de personas emigrantes en fronteras que plantean un problema que requiere una respuesta puesto que éstas palabras son las más utilizadas en el proceso de entrevistas.

acuerdo **agencia** anál

isis autoridades **barcos** bastante capacidad cierto comisión  
condiciones **control** controlar cooperación crisis **cuando** cuanto  
cuenta **dentro** desarrollo **después** difícil digamos durante ejemplo  
**entonces** entrevista españa estaba estados

estamos europa **europea** evitar

experiencia **fenómeno** frente

**frontera** fronteras Frontex futuro gestión gobierno  
**gracias** grecia humanos importante incluso información inmigración

**inmigrantes** inteligencia italia italiano

lecciones llegada manera marcha **marítima** masiva medida medidas

**medios** mediterráneo miembros modelo

momento muchas nosotros número operación operaciones

operativa opinión origen **países**

personas podemos política **porque**  
posible **pregunta** preparada prever primavera  
primera **problema** puesto realmente recuerdo  
recursos **respuesta** siempre situación  
**también** tenemos teniendo terceros tiempo tienen  
trabajo

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar se efectuó una consulta para localizar las veinte palabras más usadas con una extensión mínima de ocho letras y el resultado de la búsqueda fue el que se expresa teniendo en cuenta que cuanto más grande la palabra y más en negrita, más repetida ha sido en el proceso de todas las entrevistas. Observamos con mucha más precisión el fenómeno anteriormente explicado, las palabras más destacadas son fenómeno, inmigrantes, personas, problema, fronteras, entonces, pregunta y respuesta. De ellas podemos inferir de qué versa esta investigación teniendo en cuenta solo veinte palabras. En efecto, a primera vista, y haciendo un mínimo esfuerzo imaginativo para enlazar y encontrar sentido al conjunto de palabras podemos intuir fácilmente la motivación y el sentido de este estudio. Por ejemplo, si tomamos la palabra "ENTONCES", la lógica nos hace pensar que se ha analizado un proceso o fenómeno con fases así como sus causas y consecuencias.

Ilustración 11. Codificación de las veinte palabras más usadas con un mínimo de ocho letras



Fuente: Elaboración propia.

## 6.7 ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LAS ENTREVISTAS

Para extraer toda la riqueza informativa de las entrevistas, no solo es necesaria una herramienta técnica potente que nos permita organizar y categorizar la información contenida en ellas. Es preciso también un profundo análisis de conjunto que sea capaz de relacionar unas con otras y al mismo tiempo establecer una visión general sobre todas ellas. Esta parte corresponde al análisis transversal en el que se analizan conjuntamente las respuestas a cada tema

planteado por los entrevistados. Así se complementa el estudio porque este análisis permite extraer más significados expresados por los informadores para una mejor comprensión de las ideas expresadas.

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?

Las manifestaciones de los entrevistados son variadas y basculan desde la postura que cree que la Unión Europea sí que tenía conocimiento de ciertos movimientos sociales en el norte de África que pudieron ser claros indicadores de lo que iba a suceder y que podía imaginar el resultado de los mismos; este postulado se fundamenta en que la unidad de análisis de riesgos de Frontex hay una oficina que se encarga de la geopolítica y ésta unidad sí que tenía conocimiento de lo que sucedía y capacidad y herramientas para hacer predicción de futuro; hasta los que piensan que sí que se pudo prever, al menos como hipótesis de trabajo, el hecho pero no el volumen del mismo. Alguno piensa que se pudo efectivamente prever que algún movimiento iba a producirse como resultado de la “Primavera Árabe” pero no la dimensión del movimiento de personas, es decir no la oleada masiva. Hay otras posturas que entienden que no hubo posibilidad de previsión alguna a ningún nivel y que el fenómeno nos cogió por sorpresa porque no había buenas fuentes de información en la otra orilla del Mediterráneo. Incluso un entrevistado cree que no sólo cogió por sorpresa a Europa sino también a ciertos líderes africanos porque pensaban que podrían controlar el fenómeno. El analista operativo Daniel Moore cree que durante los últimos veinticinco años el flujo de inmigrantes hacia Europa no ha cesado y que se debió prever sino en calibre sí en la posibilidad de una oleada masiva de personas escapando de los regímenes totalitarios. Se puede observar que hay división de opiniones al respecto sin mostrar un patrón claro de respuesta si bien es cierto que la mayoría sigue en la creencia que tal fenómeno no se pudo prever.

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

Del análisis de las respuestas de los entrevistados a esta cuestión queda meridianamente claro, según todos ellos, que la frontera Sur marítima europea

preparada no estaba preparada para hacer frente a tal fenómeno. De hecho algunos entrevistados plantean la cuestión como un movimiento reactivo que de desbordó cualquier previsión porque los servicios de frontera de los Estados Miembros están dimensionados para situaciones de normalidad no de excepcionalidad, como fue el caso. Otros entrevistados creen que nunca se está preparado para un flujo de semejantes dimensiones en tan corto espacio de tiempo y que la solución no era patrullar el mar solamente sino trabajar con buena información desde el origen. Alguno se atreve a ir un paso más allá y dice que no solo no estábamos preparados sino que a fecha de hoy no lo estamos aún porque dentro de la Unión Europea hay una falta de entendimiento del problema como un problema de toda la Unión porque los países del norte creen que no es un problema que les compete solucionar.

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

Tratamos de interpretar aquí también el indicador llamado SUFICIENTE SI/NO más arriba expuesto debido a la dificultad de operacionalización de las respuestas de los entrevistados. El Director ejecutivo cree que se hizo todo lo posible de acuerdo con el presupuesto y que la prevención es muy difícil y que los medios disponibles se fueron incrementando gradualmente según la necesidad de ellos. Las actividades operativas que se pusieron en marcha, es decir, las operaciones conjuntas basadas en el despliegue de medios navales y aéreos así como de recurso humanos, se basaron en ciertas políticas las cuales son llevadas a cabo solo cuando el político se ve obligado. Hay que tener en cuenta que el despliegue de medios adicionales a los ya utilizados por los Estados Miembros, se basa en el principio de solidaridad de los otros Estados Miembros que son los que ceden los medios y los recursos humanos, pero nunca sustituyen la responsabilidad del Estado Miembro sobre su frontera exterior y conjugar todo esto es complicado. En cuanto al intercambio de información con los países de salida, creen los entrevistados que se intensificó en ese periodo porque se necesitaba saber no solo la ruta que había seguido el inmigrante en el mar, sino la ruta terrestre que lo había llevado a la playa de donde salían las embarcaciones hacia Europa y que esa inteligencia proporcionaría elementos de juicio para tomar las decisiones más adecuadas. Otra idea es que las actividades operativas se

convirtieron casi exclusivamente en operaciones de salvamento y rescate pero que realmente no se atacó a la raíz del problema que era evitar que salieran barcos cargados de gente hacia Europa.

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

En esta cuestión hay pareceres bastante divididos, las posturas varían desde aquellas que creen que las nuevas figuras empleadas, los entrevistadores y los trazadores de nacionalidad, incrementaron la eficiencia de las operaciones conjuntas; pasando por los que creen que independientemente de la realidad del salvamento de innumerables vidas humanas, no se atajó el problema que representaban las salidas y que se echó en falta cierta coordinación. Otros piensan que la eficacia se hubiera incrementado si hubiera habido mejor comunicación con los países de origen de las salidas entendiendo también que había casos en que la comunicación era imposible por falta de interlocutores válidos como en el caso de Libia. En efecto, si bien se logró salvar muchas vidas, el objetivo principal no se consiguió que no era otro que el detener la oleada migratoria hacia Europa. Queda constatado que no hubo un mal uso de los medios disponibles porque los hubo en cantidad y calidad adecuada al problema teniendo en cuenta el carácter solidario de la participación en las operaciones conjuntas.

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

En este punto las manifestaciones de los entrevistados se dividen entre los que creen que la Agencia Frontex está muy preparada y muy concienciada y entre los que creen que nunca se estará preparado para un fenómeno tal. En el punto medio se sitúa el resto entendiendo que ahora existe mejor capacidad de reacción aunque no ha variado mucho la estructura y preparación de los Estados Miembros para gestionar los flujos migratorios y aún no se ven capaces de gestionar un volumen grande de personas poniendo en riesgo el territorio Schengen que tanto trabajo ha costado a los Estados Miembros crear y mantener, no existiendo la certeza de que venga lo que venga lo vamos a gestionar

adecuadamente. Esto se ve claramente reflejado en que en el ámbito de la Unión Europea no existe una línea clara en cuanto a política de asilo e inmigración.

- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

La principal consecuencia práctica que algún entrevistado extrae es que el problema migratorio no se puede parar pero sí que se puede controlar y regular, en definitiva, ordenar, porque tenemos recursos e instrumentos para hacerlo pero que lo más importante es no dejar a países en riesgo abandonados a su suerte dejando que la milicias y los grupos criminales campen a sus anchas. Otro entrevistado cree que todo es un aprendizaje y la agencia Frontex está cada vez más preparada para enfrentar estos sucesos porque hay una conciencia clara de lo que sucede y cómo atajarlo y la forma no es otra que actuar en el origen. Otro entrevistado manifiesta que se ha avanzado mucho en la sensibilización de los Estados Miembros de la Unión Europea respecto al fenómeno migratorio y éstos se han concienciado que la génesis del problema está muy lejos de la Unión Europea haciendo falta por tanto una buena política exterior. Otro argumenta que hay que cambiar totalmente nuestra relación con el fenómeno y que hay que coordinar esfuerzos combinando la política exterior, mediante acuerdos bilaterales Unión Europea con el país terceros, con la protección de la frontera exterior junto con una red de oficiales de enlace que ofrezca información en tiempo real que permita adelantarse a los acontecimientos y sobre todo colaborando a establecer las condiciones sociopolíticas adecuada en los países de origen. Algún entrevistado coloca como paradigma el éxito de España en sus relaciones con Senegal y Mauritania que se ha traducido en una reducción casi a cero de la ruta del Atlántico hacia las islas Canarias. Otro entrevistado cree que ahora está todo mucho más protocolizado y se han desarrollado metodologías de trabajo en coordinación con otras agencias europeas que actúan también para atajar el fenómeno.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

De las entrevistas podemos extraer que hay entrevistados que creen que el modelo actual de protección es fiable y que por supuesto hay que seguir innovando y aprendiendo de los errores, alguno establece como paradigma a

seguir lo conseguido por España con la ruta Atlántica, ya mencionado anteriormente. Ese modelo combina la intervención en origen por diversas vías tales como el despliegue de oficiales de enlace, ayudas al desarrollo, establecimiento de unidades de análisis de riesgos, formación de las fuerzas encargadas de la protección de las fronteras. Otros entrevistados creen que de cara a la detección de inmigrantes sí que el modelo es fiable pero no lo es cuando hablamos de paliar el número de llegadas. Finalmente hay alguno piensa que el modelo actual es fiable siempre que no pierda de vista dos vectores, uno el establecimiento de estructuras para procesar a los llegados y el otro, no perder de vista lo que sucede en la otra orilla del mar Mediterráneo.

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

Debido a la dificultad técnica de operacionalizar este concepto, es por lo que se opta por desarrollarlo en el análisis transversal como hemos expresado más arriba. Un entrevistado cree que hay que aparcar los nacionalismos porque la falta de cultura europea resta capacidades. Otro piensa que el modelo más adecuado es aquél que impida las salidas desde el origen y siendo esto bastante difícil nos tenemos que conformar con mitigar los efectos de las llegadas. Otro entrevistado cree que todo pasa por incrementar el presupuesto para tener medios técnicos propios y que lo más adecuado sería actuar conforme al análisis de riesgos como modelo ideal combinando esto con la capacidad de la agencia Frontex de negociar con terceros países. Otro entrevistado cree que hay que actuar en países terceros mejorando los medios de obtención de información para atacar al fenómeno en origen poniendo a la vez las condiciones económicas para que la gente encuentre en su país lo que viene a buscar en Europa. Otro entrevistado cree que el modelo ideal sería el australiano, es decir, rescatar a los inmigrantes en el mar pero luego no ofrecerles libertad de circulación hasta no estar seguro de que cumplen los requisitos legales para ello. Resumiendo, todos los entrevistados tienen en común su creencia en que la solución pasa por la intervención en los países terceros, de tránsito y origen, en consonancia con una red de oficiales de enlace que provea al sistema con información en tiempo real que sirva a los propósitos de análisis de riesgo, y a la vez situar los medios técnicos en el mar para poder prevenir las llegadas y contribuir a salvar vidas al tiempo que se deben fortalecer los servicios

de fronteras de los países de origen y tránsito. En definitiva una copia del modelo que España ha utilizado en Mauritana y Senegal.

## 7 CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS

### 7.1 GENERAL

El objetivo de esta tesis era la descripción de las medidas que aplicó la agencia de Frontex para controlar la inmigración irregular por mar acontecida a raíz de la conocida “Primavera Árabe” que puso en jaque a la Unión Europea, con el propósito de comprender si, el fenómeno se pudo prever y si esas medidas fueron eficaces y suficientes; a juicio de quienes las aplicaron, para en el futuro, poder aplicar similares o mejorarlas.

El objetivo ha sido plenamente alcanzado porque se han logrado describir las medidas aplicadas por la agencia Frontex para controlar la inmigración irregular por mar a raíz de la “Primavera Árabe” y que se han detallado a lo largo de esta tesis, materializándose principalmente en el lanzamiento de la operación conjunta Hermes en Italia y la operación conjunta Poseidón en Grecia, ampliamente descritas en la páginas de esta tesis. Creemos que esto contribuye a una mejor comprensión del fenómeno de tal modo que junto con el análisis de las entrevistas semi directivas ofrecen respuestas a las preguntas de investigación de tal modo que sirviéndose de ellas se pueda mejorar en un futuro la capacidad de respuesta ante fenómenos similares.

### 7.2 ESPECÍFICOS

Entre los objetivos específicos de esta tesis se encontraban:

- Describir el marco legal, en cuanto a protección de la frontera exterior, del que se dotó la Unión Europea antes del fenómeno conocido como “Primavera Árabe”. Creemos que este objetivo secundario ha sido alcanzado tras la consulta de la ingente bibliografía existente al respecto y plasmada en el marco legal y marco teórico de esta tesis donde se explican los hitos que tuvo que recorrer la Unión Europea para dotarse del marco jurídico del que actualmente dispone para aplicar sus políticas de protección de fronteras exteriores.

- Exponer del camino de la política europea hasta llegar a la constitución organismo que tuvo la competencia de las fronteras exteriores. Objetivo conseguido al relatar con detalle el largo camino que llevó el establecimiento de la Agencia Europea de Fronteras, Frontex; agencia encargada actualmente de la coordinación de la cooperación operativa de los Estado Miembros de la Unión Europea en la frontera exterior de la Unión Europea. En efecto la agencia se configura la punta de lanza de la Unión Europea en cuanto al control de su frontera exterior, su máxima expresión son las operaciones conjuntas aunque también se encarga de la armonización de la formación de los organismos nacionales de protección de la frontera de cada Estado Miembro sin descuidar asimismo la continua búsqueda de las nuevas tecnología aplicadas al control de fronteras a través de su unidad de planificación y desarrollo.
- Relacionar el fenómeno de la “Primavera Árabe” con la salida de personas de Túnez, Argelia, Libia, Egipto y Marruecos con destino a las costas europeas analizando, mediante métodos cuantitativos, la magnitud de fenómeno. Objetivo conseguido del estudio y análisis de las fuentes primarias y secundarias, materializados en los planes operativos y los informes de aproximación de la unidad de análisis de riesgos ya que ofrecen estadísticas incontestables sobre el repunte del fenómeno migratorio hacia la costa sur europea como consecuencia de la aparición de la “Primavera Árabe”.
- Describir qué respuesta dio la Unión Europea al fenómeno. Objetivo que consideramos que se ha conseguido porque se ha descrito en esta tesis, la respuesta de la Unión Europea ante la llegada de la ola migratoria a su frontera exterior. Se han detallado las operaciones conjuntas que la agencia Frontex lanzó como respuesta para contener la ola migratoria; tanto la operación Hermes como la operación Poseidón son extensamente comentadas gracias al acceso a los planes operativos de la agencia Frontex. Se describe también el proyecto EUROSUR como herramienta de futuro de la agencia para el control de flujos migratorios y de intercambio de información entre Frontex y los Estados Miembros.
- Conocer las medidas que se implementaron, mediante fuentes primarias y entrevistas a personas cualificadas que se encargaron de implementar esas

medidas (entrevistados clave, muy cualificados), para comprender si fueron suficientes y eficaces. Creemos que este objetivo ha sido alcanzado tal y como se describe en el análisis de las entrevistas efectuadas a entrevistados clave, ya que ellos y solo ellos fueron los responsables de articular la respuesta de la agencia Frontex ante el fenómeno de llegadas a raíz de la “Primavera Árabe”. En el análisis queda suficientemente comentado y descrito si las medidas fueron eficaces y suficientes.

- Extraer lecciones aprendidas para hacer nuevas propuestas para una mejor gestión de la frontera exterior de la Unión Europea. También creemos que el objetivo secundario ha sido conseguido porque en las conclusiones se ofrecen unas lecciones aprendidas de las cuales se pueden extraer consecuencias para futuros modelos de gestión de la frontera exterior. También en las entrevistas analizadas se ofrece un capítulo que se ocupa de las lecciones aprendidas y de la propuesta de modelo de futuro que a juicio de los entrevistados sería el modelo más adecuado de gestión de la frontera exterior de la Unión Europea.



## 8 CONCLUSIONES

La hipótesis de trabajo de esta investigación era que la Unión Europea, no estaba preparada para prever ni confrontar el fenómeno de la llegada a las costas europeas de la ola migratoria que se desató a raíz de la llamada “Primavera Árabe”.

Durante este trabajo de investigación se analizan en primer lugar las políticas de la Unión Europea enfocadas a la protección integral de su frontera exterior. La pretensión es profundizar en el conocimiento de los pasos que se habían dado en este sentido. Se quiere comprender si la Unión Europea consideraba su frontera exterior como algo a proteger con el fin de incrementar los niveles de seguridad en el interior.

En efecto, se ha corroborado que ya desde el Tratado de Roma en 1957 se inició un largo recorrido en este sentido. De este modo a medida que se fue creando y afianzando el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, se han formulado medidas legales para defenderlo de cualquier situación no deseada. La aproximación a la defensa de la frontera exterior debe ser siempre holística, es decir, las políticas de gestión de la frontera siempre se han ligado íntimamente a otras políticas como las de movilidad, asilo e inmigración. Parece que se ha legislado conforme a una estructura mental clara que pudiera articularse de la siguiente forma. Primero se debe proteger lo creado, el EELSJ, asegurarlo de cualquier injerencia externa que pueda perturbarlo. Esta protección no se hará a toda costa, sino siempre teniendo presente y aplicando las fórmulas legales que son asimismo de aplicación internamente como son los Derechos Humanos. Así se entiende el Derecho de Asilo, es decir este Derecho se configura como una excepción a esa protección. Si a pesar de esa barrera de protección, se producen llegadas a territorio de la Unión, habrá que gestionarlas conforme a Derecho. Aquí surgen dos vías:

1. La repatriación en virtud de acuerdos bilaterales con los países de origen, como ha sucedido recientemente con el Acuerdo de la UE con Turquía para repatriar a los llegados durante el año 2016 a Grecia.

2. Su integración en el interior de la Unión como también ha sucedido durante los años 2015 y 2016.

De lo anterior podemos colegir que la política de protección de la frontera exterior ha sido una preocupación constante de la Unión Europea y debido a ello se ha estado preparando a lo largo de años. De este modo han articulado políticas encaminadas a ese objetivo dependiendo mucho, eso sí, de la situación socioeconómica dentro de la propia Unión Europea. La fase que ocupa el período desde Maastricht hasta la creación de un Manual Común, de una base de datos como el SIS, del Código de Fronteras Schengen y la creación de la figura de funcionarios de enlace, puede ser catalogada como la fase tranquila, de asentamiento paso a paso de un armazón normativo con previsión de futuro. La siguiente fase ha sido un poco más acelerada y puede ser definida ciertamente como un período de legislación "en caliente". Desde la llegada a escena de la Agencia Frontex los avances más significativos se han producido sin duda en períodos en que la frontera exterior se ha visto sobrepasada por los hechos. Recordemos la "Primavera Árabe" durante el año 2011, también la crisis de Lampedusa del año 2013 y la crisis migratoria del mar Egeo y la activación de la ruta de los Balcanes hacia el norte de Europa durante los años 2015 y 2016. Estos hechos sí que han marcado significativamente la agenda Europea de inmigración y frontera. Se pueden establecer que estos hitos se configuraron como puntos de inflexión a partir de los cuales la agenda política de la UE al respecto de la gestión de frontera exterior e inmigración se ha visto notablemente acelerada. En efecto, las llegadas de inmigrantes al territorio de la UE durante finales del año 2010 y durante el año 2011 impulsaron la primera revisión del Reglamento de Frontex en Octubre del año 2011 cuya finalidad era mejorar la gestión integrada de la frontera exterior profundizando en el concepto de control integral de frontera. Este acto normativo es debido a la experiencia que se adquirió al comprobar que a finales del año 2010 se concentraron muchos medios en la frontera terrestre para hacer frente a una ola migratoria desde Turquía pero no se debería haber descuidado la frontera marítima sur mediterránea como probable salida de esa presión migratoria hacia la UE. Sin embargo, así sucedió por un efecto similar al de los vasos comunicantes, la ola migratoria siempre ha buscado la zona más desprotegida de la frontera para fluir hacia ella, en este caso por el mar.

La crisis de Lampedusa del año 2013, que no fue prevista por la Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex, trajo consigo un cambio de paradigma. A diario se producían hundimientos de embarcaciones cargadas de inmigrantes en el mar Mediterráneo. La sociedad europea contemplaba horrorizada la cantidad de personas que morían en un intento por buscar una vida mejor. Era necesario dar prioridad al salvamento de la vida humana en el mar sin descuidar por ello la protección de la frontera. La Comisión Europea se vio muy presionada por la opinión pública europea y su respuesta fue librar más fondos para operaciones conjuntas. Así pues las operaciones conjuntas desarrolladas hasta esa fecha en aguas al Sur de Italia -las operaciones conjuntas Hermes y Aeneas- se unificaron en una sola operación llamada Tritón con un aumento de presupuesto considerable. Pensaba la Comisión que el problema se vería atajado solamente con el incremento de fondos para operaciones conjuntas. No fue así porque al aumentar los medios técnicos en el mar para intentar salvar vidas se produjo un efecto llamada para los inmigrantes. Las redes de tráfico de seres humanos eran sabedoras de que muy cerca de sus rutas de navegación hacia Europa a buen seguro habría un barco de la operación conjunta Tritón que los salvaría en caso de problemas. La ruta hacia Europa se había convertido en ruta más segura. A partir de este momento se empezó a hablar seriamente de la figura del oficial de enlace de Frontex en terceros países, de tal modo que ofreciera una visión de lo que realmente pasaba al otro lado de la orilla del Mediterráneo.

En tercer lugar, los otros hitos importantes han sido por un lado las llegadas a Grecia a las islas de Levos, Samos, Chios, Kos y Rodas por el mar Egeo. Durante el año 2015 más de un millón de inmigrantes irregulares llegaron a territorio griego. Las Autoridades griegas se vieron absolutamente desbordadas, nadie puede manejar ese volumen de llegadas, resultaba imposible controlar quien entraba a la Unión Europea y mucho menos una vez dentro -debido a la libre circulación- controlar donde iba. Este hecho unido a que dos de los tres terroristas que atacaron el estadio de Saint Denis el 13 de noviembre de 2015 entraron en la UE por la frontera griega en una de estas embarcaciones hizo que Francia tomara mucho más en serio que hasta la fecha el control de la frontera de la Unión Europea. En efecto, durante las operaciones conjuntas de Frontex, Francia participaba en las mismas muy tímidamente si tenemos en cuenta el peso político que tenía y tiene dentro de la UE.

El millón de personas que llegaron a Grecia buscaba su destino definitivo en los países del norte de Europa, Alemania, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia. Precisamente en aquellos países que no fueron duramente golpeados durante los años de crisis económica. Se activó así la denominada ruta balcánica hacia el norte de Europa. Grecia dejaba salir a los inmigrantes llegados para aliviar su situación interna, incumpliendo así sus compromisos con la Unión Europea y con espacio Schengen. La ruta balcánica se iniciaba en Grecia pasando por Macedonia, Serbia, Croacia, Hungría, Austria, República Checa para terminar en países como Alemania, Dinamarca, Noruega Suecia y Finlandia. Aquí se produjo otro punto de inflexión. Así pues fruto de estas dos situaciones - llegadas masivas a Grecia y activación de la ruta balcánica- Francia, Alemania y los países nórdicos ahora sí se veían afectados por la inmigración irregular. Ya no sucedía solo como anteriormente que solo se veían afectados España, Grecia e Italia. Esto produjo una gran presión por parte de los nuevos países afectados para que la Comisión Europea cambiara la política de fronteras y la migratoria. Fruto de esa presión se suceden actos normativos tales como el nuevo Código de Fronteras Schengen del año 2016 en el que ya se expresa claramente la posibilidad de establecer controles internos dentro de la UE cuando se dé una situación de riesgo generada por el incumplimiento de las obligaciones de un Estado Miembro -la Comisión no lo menciona pero todo apunta a Grecia porque dejó ir a los inmigrantes llegados sin controlar e identificar por la ruta balcánica-. Asimismo faculta a Frontex a enviar a su personal para evaluar al país incumplidor y proponer recomendaciones a la Comisión Europea para que esta las haga a su vez al Estado Miembro incumplidor. También faculta a la Agencia para desplegar medios técnicos y recursos humanos en el territorio si el Estado Miembro no actúa.

Por último y como respuesta adicional a estos dos últimos hitos, se lanza en Septiembre del año 2016 un nuevo Reglamento, el 1624/2016 que regula la nueva configuración de la Agencia Frontex, que pasará a llamarse Agencia de Fronteras y Guardacostas Europea. A la nueva agencia se le dota de nuevas competencias, nuevos recursos y nuevas responsabilidades fruto de la experiencia acumulada tras más de diez años trabajando en el control de la frontera exterior de la unión Europea.

Ciertamente se podría establecer un paralelismo entre los hitos que han marcado la Política Europea de Fronteras e Inmigración y Asilo con la teoría de los Paradigmas de Tomas Kuhn. Esta teoría, expuesta en su libro "La estructura de las revoluciones científicas" mantiene que la ciencia se desarrolla conforme a unas fases que paralelamente se pueden aplicar a cualquiera de los hitos que se han relatado anteriormente, así estas fases y sus correspondientes a este trabajo de investigación serían:

1. Establecimiento de un paradigma. En esta investigación serían los primeros pasos dados para la promulgación de las políticas de protección de la frontera exterior de la UE.
2. Ciencia normal. Se continuaría legislando conforme al paradigma establecido. En la investigación se correspondería con los períodos de los Consejos Europeos en los que se profundiza en la normativa poco a poco y se llega hasta el establecimiento de Frontex.
3. Crisis. Se produce un fenómeno inesperado que desequilibra el paradigma anterior y favorece la aparición de nuevas ideas para solucionar el problema. Se correspondería con la llegada masiva e inesperada de inmigrantes a la frontera UE y con el período en el que se trata de reaccionar. "Primavera Árabe", crisis de Lampedusa de 2013, crisis de Grecia de 2015 y ruta balcánica.
4. Revolución científica. Se ponen las nuevas bases para el desarrollo de un nuevo paradigma que se adapte a la nueva realidad. Se legisla para tratar de solucionar el problema de las llegadas. Período de nuevos Reglamentos.
5. Establecimiento de nuevo paradigma. Se continúa funcionando con este hasta que surja otra crisis. Período actual tras la promulgación de nuevas normas.

El establecimiento de las políticas es solo un primer paso para enfrentar un problema. Para empezar a trabajar es necesario dotarse de herramientas técnico-operativas. Haciendo un rápido recorrido por las herramientas técnicas se procederá a realizar un comentario sobre las posibles motivaciones que dieron lugar al establecimiento físico de las mismas basado en la experiencia del investigador.

En la elección de la localización de los Centros previos a Frontex fue crucial el peso de la política exterior de cada Estado Miembro en ese determinado momento dentro de la Unión Europea. Así el Centro de Análisis de Riesgos fue a parar a Finlandia, que se adelantó al resto de países en formular un modelo de análisis de riesgo en frontera, hecho este ligado a la pujanza económica de ese país y a la visión del resto de la UE como país modelo debido a su éxito económico. Los nórdicos eran buenos pensando se asumió por parte de todos los Estados Miembros. Para el establecimiento del Centro de Formación, se tuvo en cuenta que el mismo debía corresponder a un país de los del centro de Europa, en este caso Austria con apoyo de Alemania. Por ese tiempo ya tenía un modelo muy avanzado de herramientas de formación para guardias de frontera debido a que se había adquirido la experiencia basada en la praxis al encontrarse en la zona de paso entre el Este de Europa y el Oeste. Para el Centro de Fronteras Terrestres, Alemania impuso su ley ya que pronto iba a desaparecer como frontera Este de Schengen debido a la inminente supresión de la frontera interna con Polonia. No quería Alemania perder influencia en el control de la frontera terrestre por miedo a que Polonia no fuera suficientemente capaz de controlarla y aquella sufriera las consecuencias de llegadas de inmigrantes. Respecto a los Centros de Fronteras Marítimas, el reparto fue pacífico, ningún Estado estaba interesado en su control por lo que se decidió establecer los dos ya comentados, España y Grecia. El centro de Europa no pensaba en la importancia que después cobraría el control del medio marino asumiendo que nunca iban a tener que lidiar con un problema que solo sufrirían los países mediterráneos. Finalmente para el Centro de Fronteras Aéreas se atendió a dos cosas principalmente, que ningún grande -en este caso Italia- se quedara sin nada y también se prestó atención a que el aeropuerto de Roma ya había establecido una buena red de contactos con el resto de aeropuertos europeos para catalizar sus funciones.

Con la aparición de la Agencia Frontex, no fueron poco los países que se presentaron como candidatos a hospedar a la nueva agencia. Así España, Italia, Grecia, Malta, Alemania y Polonia optaron a tenerla en su territorio. Finalmente se decidió que el recién llegado -Polonia- no tenía todavía ninguna Agencia de la UE por lo que en aplicación del principio de descentralización de las Agencias de la UE motivado por el hecho de acercar a la UE todos los ciudadanos, se estableció en Polonia. Cabe destacar en este punto, que si bien la Comisión

Europea aplicó con buen criterio el principio de descentralización y acercamiento de la Administración Europea a los ciudadanos no es menos cierto que los sucesivos Gobiernos polacos no han correspondido como se esperaba. Normalmente el asentamiento de una Agencia de la UE conlleva la firma entre la Comisión Europea y el Gobierno auspiciante de un acuerdo de asentamiento. El mismo debe contemplar entre otras cosas el estatus del personal de la Agencia en el país auspiciante, normalmente diplomático, hecho que no se ha producido en Polonia tras más de diez años de asentamiento de la Agencia. Se desconocen los motivos por los que el Gobierno polaco no ha firmado Acuerdo de asentamiento de Frontex.

Es importante destacar Francia, ni estaba ni se le esperaba. Permanecía indiferente a la nueva realidad que se estaba gestando. De hecho su presencia a lo largo de la historia de la Agencia ha sido prácticamente testimonial en todas sus unidades hasta Enero del año 2015. Entonces apuesta decididamente por redimirse -probablemente viendo con anticipación los problemas que se le podían venir encima con respecto de la inmigración- presentando a un candidato desconocido en la Unión Europea en el campo de la gestión de Fronteras pero eso sí, usando toda la fuerza de su política exterior para asegurarse que el mismo se alzara con la presidencia frente al candidato español con muchísima más experiencia profesional en el campo de fronteras e inmigración ya que había actuado como Subdirector de la Agencia durante diez años, frente a la candidata portuguesa que había desempeñado las labores de oficial de enlace de Frontex en Bruselas y posteriormente como Jefa de la Unidad de Operaciones Conjuntas de Frontex y frente al candidato austríaco con un extenso bagaje en el ámbito de fronteras a nivel europeo como más adelante se detalla. Francia fue capaz de influir en el proceso de votaciones a la Comisión y a los Estados Miembros. Respecto a la influencia a los Estados Miembros, parece ser que el Estado Francés intercambió dosieres con el Estado Español de tal modo que la propia España votaría en contra de su candidato y en favor del francés. Por otro lado Francia se encargó de romper la disciplina de voto del grupo de Salzburgo compuesto por Austria, Eslovaquia, República Checa, Eslovenia, Hungría y Polonia, prometiendo la vacante de subdirector a un candidato austríaco a cambio del voto de todos sus integrantes. Grecia, Italia y las Repúblicas bálticas votaron a favor del candidato francés y finalmente la Comisión Europea también. El trabajo de la diplomacia

francesa había dado sus frutos. Francia había pasado de tener una presencia testimonial a ocupar la Dirección de la Agencia Frontex.

Volviendo a la entrada en escena de Frontex, con su Reglamento fundacional se promulgó otro también muy importante referido a los RABIT, los equipos de reacción rápida de intervención en frontera desarrollando el mandato de las conclusiones del Consejo de La Haya. Sobre ellos, en opinión de este investigador, se puede decir que se crearon para no tener que utilizarlos jamás. Pero la realidad en el ámbito de la inmigración es muy cambiante y los RABIT, de los cuales solo se conocía su decreto fundacional y no se había desarrollado nada tras este acto normativo tuvieron que ser utilizados en Diciembre del año 2010 a requerimiento del Gobierno Griego debido a la situación de la frontera terrestre con Turquía. Se tuvo que poner en marcha una herramienta que nació para no ser utilizada con los problemas que ello conlleva. La maquinaria -RABIT- en cuanto a procesos no estaba engrasada y se tardó mucho primero en encontrarlos y luego en desplegarlos con la consiguiente falta de efectividad de los mismos. No hubo tiempo para formarlos mínimamente en las tareas a realizar y tuvieron que ir aprendiendo mediante la praxis. Las Autoridades griegas tampoco fueron capaces de proveerlos con un mínimo nivel de entrenamiento en cuanto a legislación local ni en cuanto al uso, siempre delicado de las armas. Recordemos que los RABIT podían portar armas al lugar de la UE donde se desplazaran teniendo reconocido el carácter de policía ejecutiva, es decir, con las mismas competencias y atribuciones que la policía de fronteras del país donde irían a trabajar. Su despliegue se mantuvo hasta abril del año 2011 en el que se decidió establecer una operación terrestre de duración anual en su lugar llamada Poseidon tierra, para controlar ese tramo de frontera exterior.

Entrando de lleno Frontex y también fruto de la experiencia en contraste con la normativa de recursos humanos y sus funciones, se considera oportuno describir la realidad de la agencia:

1. Existen varias categorías de trabajadores, de ellas las que más destacan son dos. Los agentes temporales y los expertos nacionales destacados. Los primeros se encargan de administrar los recursos de la agencia en cada área de responsabilidad, así también tienen la capacidad de representar a Frontex allí donde fueren. Dentro de la División de Operaciones son los responsables a nivel operativo de la

implementación de las operaciones conjuntas. En teoría este personal ha sufrido un proceso de selección basado en unos conocimientos tanto de las disposiciones europeas sobre fronteras como de conocimientos técnicos especializados sea en el campo de fronteras terrestres, marítimas o aéreas. Los segundos, dentro de la División de Operaciones también, son expertos técnicos destacados por los Estados Miembros a Frontex con el objeto de prestar su experiencia técnica a la implementación de las operaciones conjuntas. Desempeñan normalmente las funciones de Jefe de Proyecto u operación conjunta debiendo para ello establecer cauces de comunicación con todos los Estados Miembros al objeto de coordinar los esfuerzos de cada uno de ellos para desarrollar cada operación conjunta. Se ha constatado a lo largo de los años, que quien soporta el mayor peso y responsabilidad en cuanto a la administración de recursos en una operación conjunta, no son los agentes temporales contratados por la agencia sino los expertos nacionales destacados. Esto supone una perversión del sistema que la Comisión Europea creó con la figura del experto nacional destacado porque su trabajo es la de dar su visión como experto técnico en el campo de la frontera, no la de administrar recursos. También se ha observado que los expertos nacionales destacados han representado a la Agencia en multitud de reuniones con los Estados Miembros contraviniendo así la normativa. Con esto se pretende poner de manifiesto que la Agencia no es de funcionamiento pacífico sino que dentro se producen dinámicas que le restan potencial de trabajo debido a conflictos de rol entre sus trabajadores.

2. Con respecto a la Unidad de Análisis de Riesgos cabe destacar primeramente que en todos los años de funcionamiento de la Agencia, nunca se ha adelantado a ningún hecho que fuera determinante para la frontera exterior. No fue capaz de prever la situación a raíz de la "Primavera Árabe", no fue capaz de adelantar los acontecimientos de Lampedusa en el año 2013 como tampoco ha sido capaz de adelantarse a la ola sin precedentes de inmigrantes que llegaron a Grecia en el año 2015 para terminar sin haberse adelantado tampoco a la activación de la ruta de los Balcanes hacia el norte de Europa. Esta responsabilidad recae en el Sector denominado de Inteligencia Estratégica de la Agencia. El motivo de no haberse adelantado a los acontecimientos anteriores es claro, los informes evacuados por esta Unidad se basan a

su vez en informes precocinados por agencias que ofrecen información a cambio de un elevado precio. Muchos de los informes tienen su base en documentos de varias compañías privadas que se dedican a la confección y venta de informes de situación de diversos países, entre ellas la más consultada es Stratfor. Hubiera sido pues mucho más conveniente y eficiente el uso de una herramienta ya prevista en la Regulación fundacional como el despliegue de oficiales de enlace de Frontex en los países de salida y tránsito de inmigrantes. Estos podrían haber sido desplegados desde el inicio de la Agencia, por ejemplo en Turquía, Túnez, Egipto, Libia, etc de tal modo que los informes hubieran sido efectuados por personal perteneciente a la Agencia que sabe cuáles son las necesidades de información de la misma. Actualmente Frontex ya cuenta con un oficial de enlace en Turquía y se espera que en el medio plazo cuente con otros dos en países a determinar.

3. El otro Sector, el de inteligencia operativa, funciona a pleno rendimiento pues el personal que trabaja en él visita semanalmente el territorio donde se implementa la operación conjunta. Esto le permite conocer la información de primera mano y sobre el terreno a la vez que la complementan con el análisis de las entrevistas que se efectúan a los inmigrantes recién llegados. Todo esto les permite por desgracia solo establecer estrategias a muy corto plazo aunque con resultados visibles. Este Sector es el que se ocupa de preparar el documento de análisis de riesgos que dará inicio a una operación conjunta conocido como informe táctico. Un punto muy vulnerable es que en la práctica, cuando una operación conjunta debe ser extendida en el tiempo debido a que un flujo migratorio no cesa a pesar de la actividad operativa, primero la Unidad de Operaciones Conjuntas decide su extensión y luego se le solicita a la Unidad de Riesgos el documento - el informe táctico de extensión- justificándola cuando en teoría debería ser justo al contrario, es decir que la Unidad de Riesgos aconseje la extensión debido a que el flujo migratorio no cesa o se prevé que no cese en un futuro. El problema que aquí subyace es el de la propiedad del presupuesto económico, que en este caso la tiene la Unidad de Operaciones Conjuntas por lo que parece que es soberana de decidir donde invierte su presupuesto.

4. Otro apartado digno de comentar es el funcionamiento de la Unidad de Formación. En teoría esta Unidad debe ayudar a crear sinergias formando previamente al personal que va a ser destacado a una operación conjunta de Frontex. En la práctica nada más lejos de la realidad puesto que sus cursos formativos no están enfocados a las necesidades operativas que demanda una operación conjunta. Los cursos que demanda una operación conjunta son los de entrevistador, trazador de rutas de llegada, experto en huellas, identificador de documentos falsos etc. Sin embargo esta Unidad se dedica a la armonización de la enseñanza de todos los guardias de fronteras de la Unión Europea descuidando las necesidades de formación de las personas que van a ser desplegadas en escenarios reales de protección de la frontera exterior de la UE en la lucha contra la inmigración irregular. Sería aconsejable producir sinergias entre la Unidad de Formación y la de Operaciones de tal modo que sus actividades formativas provean al personal a destacar de la debida formación y conocimientos técnicos para desempeñar su labor con más eficacia ofreciendo a buen seguro mejores resultados.
5. En cuanto al proceso de poner en marcha una operación conjunta hay que señalar que si bien los pasos a dar están perfectamente protocolizados en el diagrama de procesos de la Agencia también es cierto que hay margen para una mejor optimización. La base de todo es la negociación con el Estado Miembro, si falla esto falla todo, no se lanza una operación conjunta. Esto es muy delicado pues ha habido numerosas reuniones con los Estados Miembros auspiciantes de operaciones a las que los funcionarios de Frontex han asistido con el ánimo de incorporar todas las peticiones del Estado Miembro sin límite alguno de lo contrario no se pondría en marcha la operación conjunta comprometiendo así la posición de la Agencia. Sería deseable arbitrar un mecanismo que diera un poco más de margen de maniobra a la Agencia frente al Estado Miembro porque a veces las necesidades de una operación conjunta para frenar la inmigración hacia territorio de la UE van en contra de los deseos de un Estado. Tomemos como ejemplo el flujo de inmigrantes que se produce desde Egipto hacia el sur de Italia. Ya en el año 2014 este flujo fue detectado en un documento de la Agencia y se propusieron medidas correctoras para controlar esta vía. La principal medida era situar un medio aéreo en la

isla de Creta, en aeropuerto de Chania, de tal modo que tuviera capacidad de patrullar la zona sur en busca de posibles embarcaciones con inmigrantes y proceder a rescatarlos en caso necesario. Pues bien la Agencia se encontró con la negativa rotunda de Grecia a situar ese medio aéreo en Creta y la motivación clara. No se desplegaría el medio porque favorecería a los intereses italianos y en caso de observar una embarcación y proceder a su rescate, los inmigrantes sería llevados a Grecia. Ante esta respuesta el Sector de Fronteras marítimas de Frontex no tuvo herramientas para poder desplegar ese medio que era necesario para salvar vidas humanas en el mar por una decisión unilateral de las Autoridades griegas obviando el principio de solidaridad que muchas veces es enarbolado cuando de ayuda para gestionar la inmigración en su territorio se trata.

6. No se conoce el impacto que tendrá el nuevo Reglamento de la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas en la solución a estas cuestiones anteriormente relatadas. Sí que es cierto que de la experiencia de algunos de los problemas resaltados se ha aprendido cómo gestionarlos, también es cierto que la nueva Agencia gozará de poderes hasta ahora desconocidos. En principio se le han asignado competencias que no tenía antes como la contribución a la lucha contra el crimen organizado, contra la trata de seres humanos, contra el terrorismo. Por otro lado se incide en las labores de inspección a cualquier Estado Miembro mediante el envío de personal propio que evalúe la frontera. Pero a todas luces una de las competencias más importantes que el nuevo Reglamento ofrece es la posibilidad a la Agencia de lanzar una operación conjunta *motu proprio*, sin previa consulta con el Estado Miembro. Todo ello siempre y cuando tras un informe de vulnerabilidad se demuestre que esa frontera supone un riesgo real para toda la Unión Europea. Habrá que estar muy atentos a la puesta en práctica de esta medida porque a bien seguro será objeto de futuras fricciones entre la Agencia y los Estados Miembros. Otra competencia que otorga el Reglamento es la posibilidad de adquirir material técnico para su uso en las operaciones, se colma así una vieja aspiración de la Agencia de contar con material propio. En el pasado, sobre todo en época estival y período de Navidad a pesar de las llamadas a los Estados Miembros a participar con medios en las operaciones, los Estados Miembros tienen aparte de sus propias

necesidades la obligación de cumplir con su normativa interna de licencias a su personal, lo que ha puesto en riesgo más de lo deseable las labores de patrulla aéreas y marítimas en las zonas operativas. Otra novedad muy importante ha sido la posibilidad de tratar datos de carácter personal por parte de la Agencia, esto le ha supuesto una puerta de entrada a las investigaciones criminales aunque eso sí habrán de llevarse a cabo en conjunción con EUROPOL.

Teniendo en cuenta lo comentado anteriormente junto con el advenimiento del fenómeno conocido como "Primavera Árabe" resulta necesario establecer una análisis crítico de si lo que hizo la Agencia Frontex sirvió para mitigar los efectos de las llegadas a territorio Europeo de oleadas de inmigrantes que trataban de huir de sus países de origen por diversas causas y de buscar una vida mejor.

En efecto, la prueba de fuego de todo el sistema de protección de la frontera exterior de la UE que se construyó durante años llegó con los efectos no previstos por la Unidad de Análisis de Riesgos en su documento de Riesgo Anual de la frontera exterior de la UE para el año 2011. En el documento se afirmó que la inmigración desde África hacia Europa continuaría en descenso. Este análisis se fundamentaba en que la situación de crisis económica de la mayoría de los países europeos durante ese año *no invitaba a* la inmigración es más se llegó a la conclusión de que los irregularmente llegados saldrían de Europa debido a la falta de empleo. Esto junto al desplazamiento de la mayoría de medios técnicos y recursos humanos a la frontera terrestre de Grecia con Turquía supuso un error que luego se pagaría caro. En base a ello se planificaron unas operaciones para el año 2011 de baja intensidad y duración tanto en Mediterráneo Oriental como en el Central. Cuando las llegadas de inmigrantes comenzaron a producirse desde Túnez en Frontex no saltaron las alarmas pues la Agencia estaba muy concentrada en la coordinación de los RABIT en la frontera terrestre y esa era su prioridad. Fue Italia quien llamó la atención sobre el fenómeno que se estaba produciendo, pidiendo ayuda a Frontex porque la isla de Lampedusa estaba ya desbordada (el documento de solicitud se puede consultar en los anexos). La operación conjunta Hermes se tuvo que adelantar al mes de febrero estando prevista, de acuerdo con los análisis de riesgos de Frontex, para los meses de junio, julio y agosto del año 2011 en aguas de Cerdeña, lejos de donde se estaba

produciendo el fenómeno. En poco menos de cinco días se elaboró a toda prisa un plan operativo no exento de exigencias de las Autoridades italianas, personificadas en el entonces Director Central de Inmigración, que sobrepasaban la capacidad de Frontex. Italia no solo exigía una operación conjunta sino también fondos para financiar las repatriaciones y solo la urgencia del momento permitió salvar este problema. El eje político-técnico formado por el Ministro Maroni, de la Liga Norte, el Prefecto Ronconi y el Director Central Guillelmino estuvo a punto de dar al traste con el lanzamiento de la operación conjunta Hermes 2011 debido a sus exigencias, a todas luces fuera del mandato de Frontex. Solo la intervención personal del Director de la Agencia Frontex, salvó en el último momento el lanzamiento de la operación conjunta Hermes 2011. En cuanto se puso en marcha la operación, no tardaron en llegar inmigrantes procedentes de Libia. Otra vez la Unidad de Análisis de Riesgos no previó este fenómeno colateral a raíz de la intervención armada llevada a cabo por Francia, los Estados Unidos y el Reino Unido. Para entonces la operación conjunta Hermes 2011 se convirtió en la primera operación de salvamento a gran escala se realizaba en el Mediterráneo. Las cifras de eventos SAR se incrementaban por horas y el número de rescatados volvió de desbordar cualquier previsión. La Unión Europea solo había sido capaz de reaccionar a remolque de los acontecimientos. La operación Hermes 2011 adquirió carácter de anual puesto que el fenómeno no cesaba, incluso con condiciones atmosféricas y de mala mar, la gente llenaba los botes que partían como ferris hacia Europa con la duda de si serían capaces de alcanzar su destino. Por otro lado Italia por su parte no tenía nadie con quien negociar puesto que ni Túnez ni Libia contaban con un Gobierno con el que hacerlo.

En ese mismo momento el número de llegadas a Grecia bajaba hasta el mínimo de la serie histórica, mientras que en Italia se paso de uno 4.500 inmigrantes en el año 2010 a más de 60.000 en el año 2011, en Grecia se pasó de más de 6.000 en el año 2010 a casi unos 1.500 en el año 2011. Sin embargo resulta inexplicable a todas luces que el tratamiento financiero resultase tan dispar puesto que toda la crisis de Italia se ventiló con poco más de 14 millones de euros mientras que en Grecia para ese mismo año 2011 -recordemos que marcó mínimo de toda la serie histórica en cuanto a llegadas, unas 1.500 personas- se enviaron 11.5 millones de euros. Pasado ya cierto tiempo de los hechos, cabría pedir responsabilidades a quienes tomaron esa decisión pues una de dos, bien a Grecia

se adjudicó más presupuesto del que le correspondía por número de llegadas bien a la operación conjunta Hermes 2011 de Italia se le adjudicó una cantidad ridícula teniendo en cuenta que el número de llegadas a Italia fue más cuarenta veces mayor que las que se produjeron en Grecia. En todo caso en los documentos finales de evaluación ambas operaciones resultaron satisfactorias para la Agencia. La pregunta que hay que hacerse, en aras del principio de transparencia que debe presidir cualquier gasto público, es que si con ese presupuesto se gestionó bien la crisis italiana, qué se hizo con el presupuesto en Grecia donde no hubo apenas llegadas.

Tras la tempestad que surgió a raíz de la “Primavera Árabe”, conviene analizar críticamente también la respuesta de la Unión Europea ante tal fenómeno. Volviendo al paralelismo con la Teoría de los Paradigmas de Tomas Kuhn, una vez superada la crisis -representada por los efectos del fenómeno de llegadas masivas a la Unión Europea- surge un nuevo paradigma. Se verá a continuación cuál es el nuevo paradigma adoptado para el control de la frontera exterior de la Unión Europea:

1. En primer lugar se debe destacar que la respuesta se produjo simultáneamente a nivel político y a nivel operativo. Si algo caracterizó a la reacción fue la timidez con la que se actuó seguramente fruto de la sorpresa. Se creía la Unión Europea que gozaba de un mecanismo de prevención de sus fronteras exteriores bueno y adaptado a cualquier circunstancia y sobre todo basado en los análisis de riesgos. La realidad siempre supera a cualquier escenario imaginado y lo primero que se le ocurrió a la Comisión fue tirar de los antiguos protocolos políticos para ver lo que se podía hacer a corto plazo.
2. Obviamente se miró hacia la antigua Política Europea de Vecindad y sobre todo a la Asociación Euromediterránea para intentar profundizar y reavivar de algún modo esas políticas un poco dejadas de lado toda vez que hasta la fecha los países africanos de la otra orilla habían permanecido estables durante mucho tiempo. Se pusieron sobre la mesa nuevas herramientas políticas, todas ellas enfocadas de un modo u otro a financiar a los países exportadores de inmigrantes sus políticas de apertura de mercados a través del instrumento europeo de vecindad. Se ayudaría más a los países que promovieran transiciones hacia estructuras democráticas y que a la vez fortalecieran el peso de la sociedad civil. Seguía empeñada

Europa en que solo el dinero era la solución. Es cierto que el dinero es una herramienta eficaz en este tipo de políticas pero desde luego no es la única ni la mejor.

3. El enfoque debía ser otra vez holístico y contemplar diversas sinergias entre varias líneas políticas, así se llegó al convencimiento de que había que establecer una política de visados más justa. Pero sobre todo Europa se dio cuenta de que una vez el problema ya estaba dentro había que canalizarlo y metabolizarlo de la mejor manera posible y esa forma no era otra que la integración real y efectiva de los llegados. Aunque tarde se arbitraron Directivas tendentes a hacer efectiva esa integración y se reactivaron Directivas que estaban durmientes como la que fijaba las condiciones de entrada y residencia de personas de terceros países para fines de empleo altamente cualificado o la de reagrupación familiar. Ese conjunto de medidas ayudó a una mejor canalización del problema interno pero desde luego no frenó la llegada de inmigración como más tarde se comprobó con el rebrote de la crisis de Lampedusa en el año 2013 que aún no se ha parado y la crisis de Grecia de 2015 así como la activación de la ruta de los Balcanes. La respuesta política se quedó pues bastante corta.
4. A nivel operativo se pusieron en marcha dos tipos de respuesta:
  1. En primer lugar se anunció una herramienta nueva cuyo nombre era EUROSUR que ayudaría al paradigma de protección de la frontera porque permitía el intercambio de información en tiempo real entre los Estados Miembros y con Frontex. El Reglamento que lo regula es amplio pero la pregunta que aún queda por responder es de qué sirve una herramienta de intercambio de información en tiempo real para prevenir la llegada de inmigrantes si precisamente lo que reporta esa herramienta son las llegadas de ellos mismos. Un punto muy débil de EUROSUR es que cada Estado Miembro decide con que Estado Miembro comparte la información que vuelca en la base de datos. De momento EUROSUR se ha quedado en una herramienta que en algunos casos ha valido para salvar algunas vidas humanas en el mar puesto que facilita imágenes por satélite, aunque no en tiempo real, de determinadas zonas operativas a las que se puede despachar una embarcación de salvamento.

2. En segundo lugar se pusieron en marcha las ya mencionadas anteriormente operaciones conjuntas Hermes 2011 y Poseidon 2011. Entre los objetivos de ambas operaciones se encontraba la detección temprana de embarcaciones con el objeto de incrementar la capacidad de reacción, interceptación y salvamento. Este objetivo es muy loable pero en nada previene la llegada de la inmigración a la frontera exterior antes bien la fomenta puesto que las redes de inmigración sabedoras de las labores de patrullaje botaban embarcaciones con la seguridad de que serían rescatadas y llevados sus ocupantes hacia Europa. La operación conjunta Hermes 2011 se convirtió en la mayor operación de rescate llevada a cabo en el mar Mediterráneo. Sí que es cierto que la operación Hermes 2011 supuso un hito en la historia de Frontex porque nunca hasta antes se habían empleado y coordinado bajo su mando tantos medios navales y aéreos hacia un mismo fin. La Agencia aprendió mucho de la experiencia de esta operación conjunta y sí que es cierto que se encontraba mejor preparada para hacer frente al rebrote de la crisis de Lampedusa durante el año 2013. La metodología de empleo de los medios durante la operación Hermes 2013 fue un calco de la de Hermes 2011. La novedad que la operación Hermes 2013 trajo fue la predisposición de los equipos de entrevistadores situados en tierra, que con respecto al 2011 se vieron incrementados con el objeto de recabar información a través de las entrevistas a los inmigrantes recién llegados. Con esa doctrina de empleo de medios se continuó durante la nueva operación Triton, que sustituiría a la Hermes, desde el año 2014 hasta la actualidad.
5. Otra respuesta operativa que merece la pena analizar críticamente es la operación conjunta Poseidon 2011, de la cual cuesta entender el calibre y su financiación si se atienden a las cifras de llegadas. Como ha quedado expuesto más arriba incluso haciendo el esfuerzo de entenderla como una operación dedicada a evitar que se produjera el efecto vasos comunicantes la operación fue a todas luces desproporcionada.
6. En este punto hay que destacar que atendiendo al análisis de las entrevistas en el marco de este trabajo de investigación es una demanda continua de todos los entrevistados que la solución al problema de la inmigración pasa por la estrategia fundamental de trabajar en el origen, es

decir, en los países emisores y de tránsito. En este sentido se debe destacar el caso español como paradigma a seguir. Este paradigma se basa en un gran porcentaje en la inversión en los países de origen, en colocar las bases para que las sociedades de los países de origen y tránsito desarrollen las condiciones socioeconómicas que den oportunidades a los que desean salir para invertir la tendencia de abandonar su país. La Unión Europea debe apoyar el fortalecimiento de las instituciones democráticas pues sin unas instituciones democráticas fuertes la población queda a merced de unos gobernantes sin escrúpulos. Todo ello hay que conjugarlo con ayudas para la formación de guardias de fronteras, con la compra o incluso donación de material técnico para controlar la frontera. También con el desplazamiento de oficiales de enlace de inmigración que sirvan de herramienta de alerta temprana. Para asegurar este nuevo paradigma, es necesario el desarrollo de una política de repatriaciones con los países de origen. Se debe destacar aquí el acuerdo de marzo de 2016 alcanzado por la Unión Europea con Turquía en materia de repatriaciones. El acuerdo ha costado 3.000 millones de euros a los contribuyentes europeos y ha provocado la aceleración de las negociaciones de ingreso de Turquía en la UE. Pareciera más que responde a un empeño de Alemania y Francia o a un pánico de la propia Comisión Europea ante el escenario de una nueva avalancha migratoria más que a la verdadera voluntad de devolver conforme a Ley a sus países de origen a los inmigrantes. Entre otras cosas porque la gran mayoría de ellos no son turcos sino que Turquía ha sido su último punto de paso antes de llegar a Europa. Esta solución desesperada por parte de la Comisión Europea solo ha funcionado hasta principios del verano del año 2016. Se han constatado casos en que han sido devueltos a Turquía ciudadanos afganos y sirios y éstos a su vez han sido deportados por las Autoridades turcas. Esto supone una conculcación de derechos fundamentales cuyo respeto es uno de los pilares básicos de la Unión Europea.

Por último hay que resaltar la aparición del Reglamento 1624/2016 de la nueva Agencia de Fronteras y Guardacostas Europea que seguirá llamándose Frontex. De su análisis antes de la entrada en vigor el próximo 6 de octubre de 2016, está claro que la Comisión ha hecho una apuesta un poco más seria de cara a la protección de la frontera exterior. Una nueva herramienta para un viejo paradigma. La nueva regulación amplía los poderes, los recursos y las

responsabilidades de Frontex. Muchos de los problemas y dificultades mencionados más arriba los confronta y trata de resolverlos para no volver a tropezar en las mismas piedras. La Agencia deberá evaluar a todos los Estados Miembros para conocer en qué estado se encuentra su frontera exterior y saber si puede representar un riesgo para el resto de Estados. En tal caso tiene atribuciones para tomar medidas y actuar dentro de ese determinado Estado. Se verá en tal caso qué medidas toma la Comisión Europea y cuáles toma el Estado Miembro afectado. El nombre añadido a la nueva Agencia de "Guardacostas" no es casualidad. A nuestro entender esta inclusión responde a dos factores. Por un lado a una vieja aspiración de los guardacostas de protagonismo en el escenario europeo a sus fuerzas encargadas de la defensa de la frontera. Por otro lado responde a un movimiento muy bien orquestado desde la Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Europea (DGHOME), del cual siempre ha dependido Frontex, contra otro de reivindicación de los guardacostas europeos que se reunieron en el Foro Europeo de Guardacostas para formar su propia Agencia de Guardacostas de la Unión Europea bajo dependencia la Dirección General del Mar (DGMARE). Con este movimiento queda descabezada la creación incipiente de una nueva Agencia dentro del escenario europeo ya que ha sido, antes de nacer, fagocitada por la nueva Agencia Frontex.



## 9 BIBLIOGRAFÍA

ALADECOA LUZÁRRAGA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Vol. II. *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

ARIAS FERNANDEZ, G., *La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea*. Real Instituto Elcano 2011

BALLESTEROS M., «Evolución y futuro de la Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea» en *Revista de Estudios Europeos*, vol. 61, 2013.

BARREÑADA, ISAIAS, «El papel de los sindicatos en las revoluciones árabes. » en *Noticias obreras*. Julio 2011. págs. 19 -26

BAZZACO, EDOARDO, *La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral.* » *Papeles*. Número 104, 2008/2009.

BERMEJO CASADO, R., «El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. » en *Institut Universitari d'Estudis Europeus Revista CIDOB d'afers internacionals*. Número 91, págs. 29-62, Editorial Bellaterra. Barcelona 2010.

BOU I NOVENSA, M. Y MACÍAS-AYMAR, I. «Brechas generacionales en las revueltas del mundo árabe. » en *Economía Exterior*. Núm. 57. Verano 2011

BUTLER, G. «A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights» en *Utrecht Journal of International and European Law*. 2015

CAPARINI, M. Y MARENIN, O «The project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management» en *Borders in a Globalised World* del Centro para el control democrático de las fuerzas armadas de Ginebra. Ginebra 2003

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *World Factbook*

COLAIZZI, P., *Psychological research as the phenomenologist views it*. Oxford University Press. Nueva York 1978

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE INTERIOR. *Consulta sobre el enfoque global de la migración: documento de referencia*. 2011

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana. Méjico 1990.

CHAN, Z. C., FUNG, Y. L., & CHIEN, W. T., «Bracketing in phenomenology: Only undertaken in the data collection and analysis process. » en *The Qualitative Report*, Volumen 18, 1-9.

CHUECA SANCHO, A., *Inmigración y Tratados internacionales celebrados por la UE. Los Tratados de readmisión*. Zaragoza 2002

DEL VALLE GALVEZ, A., «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Ed. Iustel, Madrid, 2008.

DUVELL, FRANCK Y VOLLMER, BASTIAN. *Irregular Migration in and from the Neighbourhood of the EU. A comparison of Morocco, Turkey and Ukraine*. Centre of Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2009.

FERNANDEZ BAUSTISTA, P. A., «Libertad de circulación de los ciudadanos europeos en la UE» en *Boletín CeDe de la Universidad de Santiago de Compostela*. Agosto 2014.

FLICK, U., *Introducción a la investigación cualitativa*. Editorial Morata Madrid 2004

FOUSE, MATTHEW J. , *An assessment of European Union Immigration Cooperation: The Tampere Program, the Determinants of Progress, and Prospects for Future European Union Immigration Cooperation*. Paper delivered at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association

GARCÍA SAUCO, A. N., «Iran y La Primavera Árabe» en *Revista Atenea* Núm. 33 año 2012.Pags. 40-43 Editorial Empres i2V. ISSN. 1889-0210

GOIZUETA, JUANA. *El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Trabajo realizado en el marco del grupo consolidado de investigación en Derechos Fundamentales y Unión Europea del Sistema Universitario Vasco 2007 (IT-448-07).

GUILD, E. , *Free movement of persons in Europe: the Amsterdam Treaty and its implications for the UK*. Editorial Platinum. Londres 1996

HERNÁNDEZ I SAGRERA, RAUL. *FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, No. 4. Editorial Bellaterra. Barcelona 2008.

HOBGING, P., *Management of external EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue*. Documento presentado en el Workshop "Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border", del Centro para el control democrático de las fuerzas armadas de Ginebra,. Ginebra 2003.

KABUNDA BADI, M. *África en Movimiento. Migraciones Internas y Externas*. Los Libros de la Catarata. Madrid 2012

Key Legislative Developments on Migration in the European Union". *European Journal of Migration and Law* 6 (2004).

MELLADO PRADO, P. «El proceso de integración europea», en MELLADO PRADO, P., LINDE PANIAGUA, E. y GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA HERRERO, M., *Instituciones de derecho comunitario*. Editorial Colex, Madrid, 2009

MESZAROS, E.L. «Quo Vadis United Europe: An E-Fortress in becoming or the promise land "El Dorado"?». en *Anales de Relaciones Internacionales de la Universidad de Oradea* Vol.4 pags. 173-192. 2012

MONAR, JORG., *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39. 2001

MORÉ, IÑIGO. «El sur del Mediterráneo emerge por el factor humano» en *Economía Exterior*. Núm. 57. Año 2011.

NEAL, ANDREW W. «Securitization and risk at the EU Border: The origins of Frontex» en *Journal of Common Market Studies*. Vol 47. Num. 2. Año 2009. Pags 333-356

Organización Internacional del Trabajo. *Tendencias Mundiales del empleo 2011*. El desafío de la recuperación del empleo. págs. 52-63

OROZCO, O. «De nuevo ante los árabes.: el meollo de la cuestión.» en *Economía Exterior*. Núm. 57. Verano 2011

ORTÍ, A., «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: La entrevista abierta semi-directiva y la discusión de grupo. » GARCÍA FERRANDO, IBÁÑEZ, M.J. Y ALVIRA. F., *El análisis de la realidad social*;. Editorial Alianza. Madrid, 1988.

PEREZ QUILES, J., *El Sector Marítimo de Frontex. Operación Hermes 2010-2011..* Editorial Tirant lo Blanch. Madrid 2012

Portofolio 2009-2016. División de Operaciones. Frontex.

RABIT handbook. 2010. Frontex.

RODRIGUEZ GOMEZ, G., GIL FLORES, J., GARCÍA JIMENEZ, E., *Metodología de la investigación cualitativa.* Ediciones Aljibe. Granada 1996.

ROTH, A., *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.

RUBEN A., «Frontex y la creación de la frontera Euroafricana: golpeando la valla ilusoria» en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* Núm. 28 págs. 177-191. 2011

SAINT LAURENT, B., «Las revoluciones árabes ante Europa.» en *Economía Exterior.* Núm. 57. Verano 2011

SÁNCHEZ LEGIDO, A., «La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007.

SASSEN, S., *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global.* Ediciones katz. Madrid ,2015

SASSEN, S., *Inmigrantes y ciudadanos. De las inmigraciones masivas a la Europa fortaleza.* Editorial Siglo XXI. Madrid ,2013

SIEDHIAN HO, M. « Enlarging and Deepening the EU/Schengen Regime on Border Controls» en *Borders in a Globalised World* del Centro para el control democrático de las fuerzas armadas de Ginebra. Ginebra 2003.

SPEZIALE, H. J. Y CARPENTER, D. R. «The conduct of qualitative research: Common essential elements» en *Qualitative research in nursing.* 2007

TAYLOR S. J. Y BOGDAN, R., *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Editorial Paidos, Barcelona 2000

TONDINI, M, «Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and Their Forced Return to Libya», en *INEX paper*, Octubre de 2010

WALTER, N. *In search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey. Europe's Area of Freedom Security and Justice.* Oxford University Press. Oxford 2004.

WEITZMAN, E. A., MATTHEW B., MILES, M. B. *Computer programs for qualitative data analysis: a software source*. Editorial SAGE. Londres 1995.

WETZMAN, E. A., *Computer-aided/mediated analysis*. Enciclopedia de Sociología. Editorial Blackwell. Boston 2006

WOLFF, S; WICHMANN, N Y MOUNIER, G. « The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?. » en el *Journal of European Integration*. (2009).

## 9.1 LEGISLACIÓN

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

Reglamento (CE) n.º 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. DO L 316 de 15/12/2000.

Decisión del Consejo, 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO).

Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. DO L 050 de 25.02.2003.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros

por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE). DO 158 de 30.4.2004

Comunicación de la Comisión, de 12 de mayo de 2004, titulada «Comunicación de la Comisión relativa a la Política europea de vecindad - Documento de estrategia» [COM (2004) 373 - no publicada en el Diario Oficial].

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

Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia [COM (2005) 491 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 1 de septiembre de 2005, sobre los programas regionales de protección [COM (2005) 388 final - no publicada en el Diario Oficial]

Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2005, 2005/358/CE , 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.

Reglamento (CE) n° 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). DO L 381 de 28.12.2006

Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). DO L 105 de 13.4.2006

Comunicación de la Comisión, de 19 de julio de 2006, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países [COM (2006) 402 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea [COM (2006) 733 final - no publicada en el Diario Oficial].

Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 , sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). DO L 218 de 13.8.2008

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. DO L 348 de 24.12.2008

Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados). DO L 243 de 15.9.2009.

Directiva 2009/50/CE: condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 111 de 4.5.2010

Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección

de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. DO L 101 de 15.04.2011.

Documento COM (2011) 76 final, fechado en Bruselas el 23.02.2011. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: "Evaluación de los Acuerdos de Readmisión de la UE".

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. DO L 304 de 22.11.2011

Reglamento (UE) nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Texto pertinente a efectos del EEE. DO L 141 de 27.5.2011.

Directiva 2011/98 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. DO L 180 de 29.6.2013.

Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento

(UE) nº 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. DO L 180 de 29.06.2013.

Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen. DO L 295 de 6.11.2013

Reglamento (UE) nº 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). DO L 295 de 6.11.2013,

Reglamento (UE) nº 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, los Reglamentos del Consejo (CE) nº 1683/95 y (CE) nº 539/2001 y los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) nº 767/2008 y (CE) nº 810/2009. DO L 182 de 29.6.2013,

Reglamento (UE) nº 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 , por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales. DO L 295 de 6.11.2013

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

Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.o 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.o 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo [COM(2009) 266 final. No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Cuarto informe anual sobre inmigración y asilo (2012) [COM(2013) 422 final. No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Quinto informe anual sobre inmigración y asilo (2013) [COM(2014) 288 final. No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Segundo informe anual sobre inmigración y asilo (2010) [COM(2011) 0291 final. No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Tercer informe anual sobre inmigración y asilo (2011) [COM(2012) 250 final. No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea [COM (2006) 733 final - no publicada en el Diario Oficial].

Consejo de la Unión Europea. Expediente interinstitucional 2010/0039. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se 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 (FRONTEX)

## 9.2 SENTENCIAS

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de diciembre de 1996, Ahmed contra Austria, Rec. 1996 VI-2206.

TJUE. Sentencia 05.09.2012. C335/10 sobre el Código de Fronteras Schengen, Decisión 2010/252/UE sobre vigilancia del as fronteras marítimas exteriores. Normas adicionales sobre la vigilancia de fronteras. Competencias de ejecución de la Comisión.

## 9.3 ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

DE ANDRÉS, F., «El último fracaso de la "Primavera Árabe" » *Diario ABC en* <http://www.abc.es/internacional/20140803/abci-libia-primavera-arabe-201408012004.html>

LÉVY, B. «Europa empieza en Lampedusa. » *Diario El País en* [http://elpais.com/elpais/2013/10/31/opinion/1383217903\\_787270.html](http://elpais.com/elpais/2013/10/31/opinion/1383217903_787270.html)

MUÑOZ, J.M., «La llama que incendió Túnez» *Diario El País en* [http://elpais.com/diario/2011/01/23/domingo/1295758353\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/01/23/domingo/1295758353_850215.html)

SÁNCHEZ, J., «La "Primavera Árabe" en Egipto: ¿Y ahora qué? » *Diario El inconformista digital en* <http://www.elinconformistadigital.com/2015/04/29/la-primavera-arabe-en-egipto-y-ahora-que-por-jordi-sanchez/>

SICILIA, A. «¿Qué ha ocurrido en Egipto desde la primavera árabe? » *Diario Público en* <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/arabia-saudi/>

## 9.4 INFORMES

ACTIVIDADES OPERATIVAS DE FRONTEX 2009- 2016.

INFORME DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES-IOM- Response to the Libyan crisis. External situation report. Julio 2011

INFORMES ANALÍTICOS SEMANALES DE FRONTEX 2009-2016

INFORMES DE AMENAZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO- OCTA-2011EUROPOL.  
INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO: Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009) [COM(2010) 214 final. No publicado en el Diario Oficial].

INFORMES DE RIESGO ANUAL DE FRONTEX 2009-2016.

INFORMES DE SITUACIÓN DE JO HERMES, HERA, INDALO, AENEAS, POSEIDON. 2009-2016.

INFORMES DIARIOS DE LAS OPERACIONES CONJUNTAS HERMES, TRITON, HERA, INDALO, AENEAS, POSEIDON. 2009-2016.

OCHA. Libyan Arab Jamahiriya crisis. *Situation report nº 49. 2011*

PORTAFOLIO 2009-2016. División de Operaciones. Frontex.

PROGRAMAS DE TRABAJO DE FRONTEX. 2009-2016.

REUNIONES OPERATIVAS DE FRONTEX 2009-2016.

UNHCR (United Nations High Commissioner for the Refugees). Revision to the UNHCR supplementary budget. The Libya situation. Julio 2011

#### 9.5 SITIOS WEB

WEB DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, <http://www.ieee.es>

WEB FRONTEX., [www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu)

WEB ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL, <http://www.imo.org/es/>

WEB OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, <http://europa.eu>

WEB DE LA AGENCIA DE IDENTIFICACIÓN DIGITAL, <http://doi.org>

WEB DEL PARLAMENTO EUROPEO, <http://www.europarl.europa.eu>

WEB DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS EUROPEOS  
<http://revistas.usc.es>

WEB DEL CONSEJO DE EUROPA, <http://data.consilium.europa.eu>

WEB DE ACCESO AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, <http://eur-lex.europa.eu>

WEB OFICIAL DEL REAL INSTITUTO ELCANO, <http://realinstitutoelcano.org>

WEB OFICIAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA, <http://eeas.europa.eu>

WEB OFICIAL DEL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD, <http://www.enpi-info.eu>

## 10 ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Proceso de investigación .....	35
Tabla 2.	Proceso selección de la muestra .....	42
Tabla 3.	Pasos a efectuar para aplicar correctamente la estrategia de análisis Colaizzi .....	48
Tabla 4.	Presupuesto y Recursos humanos, vista anual .....	113
Tabla 5.	Recursos financieros de la Agencia Frontex para el 2016 .....	115
Tabla 6.	Recursos humanos de la Agencia Frontex para el 2016 .....	116
Tabla 7.	Recursos humanos por categoría profesional de Frontex en 2016	117
Tabla 8.	Indicadores de la unidad de análisis de riesgo desde el 2008 al 2010 .....	144
Tabla 9.	Llegadas de inmigrantes a Italia, Grecia y España en el periodo 2007-2014.....	168
Tabla 10.	Evolución presupuestaria de la operación conjunta Poseidon Sea 2011 en Grecia .....	170
Tabla 11.	Presupuesto final de la operación conjunta Hermes 2011 .....	170
Tabla 12.	Horas de patrulla efectuadas por los medios que fueron destacados en la operación conjunta Hermes 2011 .....	197
Tabla 13.	Presupuesto final de la operación conjunta Poseidon Sea 2011....	201



## 11 ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Organigrama de Frontex .....	105
Ilustración 2. Sistema de control de calidad de Frontex .....	131
Ilustración 3. Principales zonas así como volumen de llegadas antes de la "Primavera Árabe" a la Unión Europea.....	145
Ilustración 4. Rutas que la inmigración sigue en África y Oriente Medio hacia Europa.....	150
Ilustración 5. Distancias entre puntos de Túnez y las islas de Lampedusa, Panteleria y Sicilia así como estadística de llegada a Lampedusa por nacionalidades .....	166
Ilustración 6. Área operativa inicial de la operación conjunta Hermes 2011.....	192
Ilustración 7. Área operativa de la operación conjunta Hermes 2011 tras el fenómeno de llegadas desde Libia .....	194
Ilustración 8. Ruta real seguida por un inmigrante entrevistado desde Paquistán hasta Turquía .....	196
Ilustración 9. Área de la operación conjunta Poseidon sea 2011 .....	199
Ilustración 10. Codificación de las cien palabras más usadas con un mínimo de seis letras.....	234
Ilustración 11. Codificación de las veinte palabras más usadas con un mínimo de ocho letras.....	236



## 12 ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Comparación del presupuesto de la agencia Frontex, la unidad de operaciones conjuntas y el sector marítimo de 2006 a 2015.....	109
Gráfico 2.	Desglose por estados miembros de la Unión Europea en cuanto a aportación de medios técnicos a la bolsa de despliegue rápido. .	124
Gráfico 3.	Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia la Unión Europea en España, Italia y Grecia entre los años 2007-2014.....	169
Gráfico 4.	Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia España entre los años 2007 y 2014.....	171
Gráfico 5.	Flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia Italia entre los años 2007 y 2014.....	172
Gráfico 6.	flujo de inmigración irregular por vía marítima hacia Grecia entre los años 2007 y 2014.....	173
Gráfico 7.	Llegadas a Italia por número de inmigrantes y numero de eventos detectados durante el año 2011.....	197
Gráfico 8.	Comparativa años 2010-2011 de número de barcos llegados con inmigrantes por meses en la operación conjunta Poseidon Sea... 200	
Gráfico 9.	Comparativa años 2010-2011 de inmigrantes llegados a Poseidon Sea.....	201
Gráfico 10.	Número de entrevistas (casos) por atributo: edad.....	204
Gráfico 11.	Número de entrevistas (casos) por atributo: sexo .....	204
Gráfico 12.	Número de entrevistas (casos) por la posición ocupada dentro de la agencia Frontex.....	205
Gráfico 13.	Número de entrevistas (casos) por atributos: edad y sexo.....	205
Gráfico 14.	Número de entrevistados que piensan que la ola migratoria fue previsible y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista .....	207

- Gráfico 15. Número de entrevistados que piensan que la ola migratoria no fue previsible y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista. .... 207
- Gráfico 16. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea estaba preparada para hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista. .... 208
- Gráfico 17. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no estaba preparada para hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista ..... 209
- Gráfico 18. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea fue eficiente a la hora de hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista ..... 210
- Gráfico 19. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no fue eficiente a la hora de hacer frente al fenómeno de la inmigración masiva a raíz de la “Primavera Árabe” y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista ..... 210
- Gráfico 20. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea estaría preparada para en un futuro hacer frente a un fenómeno similar y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista ..... 211
- Gráfico 21. Número de entrevistados que piensan que la Unión Europea no estaría preparada para en un futuro hacer frente a un fenómeno similar y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista ..... 212
- Gráfico 22. Número de personas que piensan que el modelo actual de protección de la frontera es fiable y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista. .... 213
- Gráfico 23. Número de personas que piensan que el modelo actual de protección de la frontera no es fiable y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista. .... 214
- Gráfico 24. Número de personas que piensan que se debe trabajar en los países de origen para luchar mejor contra el problema de la

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

285

	inmigración irregular y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista .....	215
Gráfico 25.	Número de personas que piensan que no se debe trabajar en los países de origen para luchar mejor contra el problema de la inmigración irregular y porcentaje de cobertura dentro de su entrevista .....	216
Gráfico 26.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el primer entrevistado.....	217
Gráfico 27.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el segundo entrevistado.....	217
Gráfico 28.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por la tercera entrevistada.....	218
Gráfico 29.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el cuarto entrevistado.....	218
Gráfico 30.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el quinto entrevistado .....	219
Gráfico 31.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el sexto entrevistada .....	219
Gráfico 32.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el séptimo entrevistado.....	220
Gráfico 33.	Recursos asignados dentro de cada entrevista a los diferentes nodos por el octavo entrevistado .....	220
Gráfico 34.	Postura de los entrevistados ante la previsibilidad o no del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex.....	221
Gráfico 35.	Postura de los entrevistados ante si la UE estaba preparada o no para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex .....	222
Gráfico 36.	Postura de los entrevistados ante la eficiencia o no de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex.....	223

- Gráfico 37. Postura de los entrevistados ante la preparación o no de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex..... 223
- Gráfico 38. Postura de los entrevistados ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable o no por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex..... 224
- Gráfico 39. Postura de los entrevistados ante la necesidad o no de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex..... 225
- Gráfico 40. Postura de los entrevistados ante la previsibilidad del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo ..... 226
- Gráfico 41. Postura de los entrevistados ante la no previsibilidad del fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo ..... 226
- Gráfico 42. Postura de los entrevistados ante si la UE estaba preparada para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo ..... 227
- Gráfico 43. Postura de los entrevistados ante si la UE no estaba preparada para ese fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo..... 228
- Gráfico 44. Postura de los entrevistados ante la eficiencia de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo..... 228
- Gráfico 45. Postura de los entrevistados ante la no eficiencia de medios empleados para atajar el fenómeno por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo..... 229
- Gráfico 46. Postura de los entrevistados ante la preparación de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo..... 230

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

287

- Gráfico 47. Postura de los entrevistados ante la no preparación de la UE de cara a sufrir un fenómeno similar por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex y por sexo..... 230
- Gráfico 48. Postura de los entrevistados positiva ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex ..... 231
- Gráfico 49. Postura de los entrevistados negativa ante si el modelo de protección actual de la frontera europea es fiable por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex ..... 232
- Gráfico 50. Postura de los entrevistados ante la necesidad de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex..... 232
- Gráfico 51. Postura de los entrevistados ante la no necesidad de trabajar en los países de origen de la inmigración por nivel ocupado dentro de la agencia Frontex..... 233



## **12.1 ANEXOS**



ANEXOS

1.1 ANEXO 1 SITUACION DE LAS FRONTERAS MARITIMAS ANTES DE LA  
PRIMAVERA ARABE

## DETAILED STATISTICS OF SEA OPERATIONS 2006-2010

## Number of illegal migrants apprehended in sea operations 2006-2010

Year	Atlantic	Western Mediterranean			Central Mediterranean			Eastern Mediterranean (Aegean Sea)	TOTAL
	EPN-HERA	EPN-INDALO	EPN-MINERVA	Western Med	EPN-HERMES	EPN-NAUTILUS	Central Med	POSEIDON Sea	
2006	31,678	-	795	795	-	650	650	162	33,285
2007	12,473	343	1,105	1,448	30	5,416	5,446	3,405	22,772
2008	9,264	156	838	994	739	14,848	15,587	23,551	49,816
2009	2,284	759	391	1,150	1,193	1,011	2,204	21,962	27,600
2010	204	1,372	294	1,666	295	-	295	4,360	6,525
<b>TOTAL</b>	<b>55,923</b>	<b>2,630</b>	<b>3,423</b>	<b>6,053</b>	<b>2,257</b>	<b>21,925</b>	<b>24,182</b>	<b>53,440</b>	<b>139,598</b>

## Number of operational days performed in sea operations 2006-2010

Year	Atlantic	Western Mediterranean			Central Mediterranean			Eastern Mediterranean (Aegean Sea)	TOTAL	OTHER
	EPN-HERA	EPN-INDALO	EPN-MINERVA	Western Med	EPN-HERMES	EPN-NAUTILUS	Central Med	POSEIDON Sea		
2006	126	-	62	62	-	11	11	11	210	
2007	285	22	30	52	22	69	91	60	504	16 Zeus
2008	332	22	31	53	62	152	214	216	846	31 Euxine
2009	365	50	39	89	184	172	356	365	1,322	Zeus, EPN-Alpha Reinf., Sea Fiscal Points
2010	365	150	36	186	138	-	138	365	1,419	365 EPN Pilot Projects
<b>TOTAL</b>	<b>1,473</b>	<b>244</b>	<b>198</b>	<b>442</b>	<b>406</b>	<b>404</b>	<b>810</b>	<b>1,017</b>	<b>4,301</b>	

## Average number of migrants per day in sea operations 2006-2010

Year	Atlantic	Western Mediterranean			Central Mediterranean			Eastern Mediterranean (Aegean Sea)	TOTAL
	EPN-HERA	EPN-INDALO	EPN-MINERVA	Western Med	EPN-HERMES	EPN-NAUTILUS	Central Med	POSEIDON Sea	
2006	251	-	13	13	-	59	59	15	159
2007	44	16	37	28	1.4	78	60	57	47
2008	28	7	27	19	12	98	73	109	61
2009	6	15	10	13	6	6	6	60	23
2010	0.6	9	8	9	2	-	2	12	6
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>54</b>	<b>30</b>	<b>53</b>	<b>37</b>



- 1.2 ANEXO 2 CARTA OFICIAL DE FEBRERO DE 2011 DE LAS  
AUTORIDADES ITALIANAS SOLICITANDO AYUDA A FRONTEX ANTE  
LA OLA MIGRATORIA

2284/15.02.2011



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE  
Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri

Roma, 15 A 2011

FOGLIO DI TRASMISSIONE FAX

COMPOSTO DA N. 6 PAGINA/E COMPRESA LA PRESENTE

URGENTE \_\_\_\_\_

ORDINARIO \_\_\_\_\_

AT ILKKA LAITINEN

alla c.a. di: \_\_\_\_\_

utenza fax: 0048-225449501

OGGETTO: FRONTEx AGENCY - REQUEST FOR  
A JOINT OPERATIONS AND ELABORATION  
AIMED TO RISK ASIA ANALYSIS

\*\*\*\*\*

Per qualsiasi comunicazione e/o corrispondenza, si prega di voler contattare 0039-06-46530875  
numero \_\_\_\_\_ ovvero al fax \_\_\_\_\_



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

SUBJECT: Frontex Agency – Request for a joint operation and elaboration aimed to risk analysis.

TO THE EXECUTIVE DIRECTOR  
OF THE FRONTEX AGENCY  
**Mr. Ilkka Laitinen**

WARSAV

The serious situation of political instability which has occurred in the North African region, particularly in Tunisia, is causing a massive arrival of Tunisian nationals that, on board of vessels, are crossing the "Canale di Sicilia" to reach the Italian coast.

All these events have interrupted the fruitful collaboration with the Tunisian authorities started on 12 July 2010, which had allowed to reduce substantially the illegal migration flow to Italy, taking into account that, up to 11 January 2011, only 14 Tunisian nationals had landed on the Italian coast, compared to about 6000 detected during the last month (of which about 3000 from 11 February up until today).

Taking into account the extraordinary nature of events and its possible evolutionary prospects, and acknowledging the fact that the opening of a further migratory front in the Mediterranean area would bring about enormous risks in terms of inappropriate control of the external borders of the European Union, Italy would like to ask this Agency the adoption of extraordinary measures aiming at strengthening the supervisory mechanism implemented by Italy for the protection of external borders.

With a view to better measure the level of intervention in the above mentioned operational scenario and the initiatives to be undertaken in the medium-long term, Italy asks the Agency the urgent elaboration of a targeted analysis report on the current situation of instability in North Africa and on the related migration scenarios.

Via Tuscolana, 1548 - 00173 ROMA



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Particularly, we point out the necessity that the analysis will be specifically aimed at evaluating the possible spreading of this situation of instability to other countries in the region, with particular reference to Algeria. In this respect, we kindly request you to refer the outcomes of the aforesaid report at the next JHA Council on 24 February 2011

At the same time, in order to answer properly and immediately to the emergency situation affecting our country, we ask you to verify the possibility to plan joint operations close to the Tunisian territorial waters in order to intercept boats of migrants and to ensure, where possible, safely, and with the consent of Tunisia, the return to the departure ports.

In particular, the current supervisory mechanism, implemented by Italy to protect the EU external borders, already strengthened in relation to the situation, could be integrated based on the assessments of this Agency, to be shared during a meeting coordinated by the Central Director and that could take place as soon as possible in Rome.

In consideration of the above, willing to contribute actively to the development of a detailed risk analysis, we are looking forward to your kind, urgent reply.

Please, find attached the letter sent by the Minister of the Interior to the European Commissioner for Internal Affairs, Mrs. Cecilia Malmstrom.

Yours sincerely,

THE CENTRAL DIRECTOR

*Rodolfo Boncompagni*  
Prefect

Copy to: *Dr. Stefano Manservigi*

General Director for Internal Affairs of the EC  
Rue du Luxembourg, 46 - 1049, Bruxelles (B)

Via Tuscolana, 1548 - 00173 ROMA



*Il Ministro dell'Interno*

Roma,

14 FEB. 2011

*Lara Cecilia,*

di seguito alla lettera dell'11 febbraio scorso e ai nostri recenti colloqui telefonici, Ti invio l'unito documento contenente le richieste italiane per far fronte, in via di urgenza, all'emergenza migratoria conseguente alla crisi nord-africana.

In attesa di incontrarTi, rinnovo i miei ringraziamenti e Ti porgo i sensi della mia alta considerazione.

Roberto Maroni

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

S.E. Sig.ra Cecilia Malmstroem

Commissario Europeo per gli Affari interni

BRUXELLES

## **RICHIESTE ITALIANE PER LA GESTIONE DELL'EMERGENZA MIGRATORIA CONSEGUENTE ALLA CRISI NORDAFRICANA**

### **Premessa**

I massicci arrivi in Italia, e in particolare sull'isola di Lampedusa, di migranti provenienti dalla Tunisia- quasi seimila nel giro di un mese, di cui circa tremila tra l'11 e il 14 febbraio- a causa della situazione di grave instabilità politica determinatasi in quel Paese rende più che mai urgente un intervento dell'Unione Europea.

Inoltre la situazione nella regione nord-africana potrebbe ulteriormente aggravarsi e determinare l'apertura di nuove e consistenti rotte migratorie verso l'Europa.

A questo riguardo l'Italia sottopone all'attenzione dell'U.E. alcune richieste che, in relazione alla straordinarietà dell'evento e alle sue prospettive evolutive, potrebbero essere realizzate nel breve periodo per fornire una prima risposta alla crisi in atto.

### **Richieste**

#### **Azione 1**

L'Italia richiede che Frontex elabori urgentemente un rapporto di analisi sull'attuale situazione d'instabilità del nord Africa e sugli scenari migratori ad essa connessi.

In particolare, l'Italia sottolinea la necessità di sviluppare analisi dei rischi specificamente mirate a valutare l'eventuale estendersi della situazione d'instabilità ad altri Paesi della regione, primo fra tutti l'Algeria.

In tale ottica, l'Italia chiede che il Direttore esecutivo di Frontex riferisca in occasione del prossimo Consiglio Giustizia Affari Interni del 24 febbraio in merito ai citati scenari.

Tale misura trova fondamento nell'art. 4 del regolamento CE n.2007/2004 ove si prevede espressamente che Frontex prepari "*analisi dei rischi, di carattere sia generale che mirato, da sottoporre al Consiglio e alla Commissione*".

#### **Azione 2**

L'Italia chiede di verificare urgentemente la possibilità di costituire pattuglie congiunte con altri Stati membri a ridosso delle acque tunisine, allo scopo di intercettare le imbarcazioni di migranti e garantirne, in piena sicurezza, e con il consenso della Tunisia, il rientro nei porti di partenza.

Tale misura è coerente con le Conclusioni sulle cosiddette "29 misure", adottate dal Consiglio Giustizia Affari Interni del febbraio 2010, ed è in accordo con quanto previsto dall'art.2 del Regolamento CE 2007/2004 che espressamente attribuisce a Frontex il compito di coordinare la

cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne.

Una richiesta inerente le misure da realizzare in ambito FRONTEX viene inviata alla suddetta Agenzia.

**Azione 3**

L'Italia chiede l'applicazione del *burden sharing* tra gli Stati membri con riferimento sia ai rifugiati o a coloro che hanno diritto alla protezione internazionale sia agli immigrati irregolari.

**Azione 4**

L'Italia sostiene la realizzazione di un sistema unico di asilo a livello UE entro il 2012.

**Azione 5**

Si richiede di valutare l'attivazione di mirati programmi regionali di assistenza, con un adeguato coinvolgimento dell'UNHCR, considerata anche la radicata presenza dell'organismo ONU sul territorio tunisino e nella regione.

**Azione 6**

L'Italia, considerato che l'apertura di un ulteriore fronte migratorio mediterraneo, nell'attuale scenario, comporterebbe rischi enormi in termini di tenuta dei confini dell'Unione, chiede di intensificare gli sforzi della Commissione finalizzati all'applicazione del memorandum U.E. - Libia siglato a Tripoli nello scorso mese di ottobre.

**Azione 7**

L'Italia chiede il coinvolgimento di Europol per sviluppare files di analisi specifiche circa le infiltrazioni criminali e terroristiche nel territorio dell'Unione, che potrebbero essere favorite dall'attuale situazione di crisi nordafricana.

**Azione 8**

L'Italia richiede un contributo finanziario straordinario di almeno 100 milioni di Euro per fronteggiare la crisi in atto.

1.3 ANEXO 3 PLAN DE OPERACIONES DE LA OPERACION CONJUNTA  
HERMES 2011



Decided, Warsaw, / /2011

\_\_\_\_\_  
Gil Arias  
Deputy Executive Director

**EPN Programme**  
**Ref: 2011/OPS/10**

**OPERATIONAL PLAN**

**Joint Operation**  
**EPN Hermes Extention 2011**

Approved, Warsaw, / /2011

\_\_\_\_\_  
Klaus Roesler  
Director of Operations Division

## INDEX

PREAMBLE .....	2
MISSION .....	
➤ General Objective of Joint Operation .....	3
➤ Specific Objectives.....	3
2. SITUATION .....	4
➤ General Information/Risk Assessment .....	4
➤ Operational Area .....	9
➤ Initial Participation.....	9
➤ Phases/duration.....	10
3. .... Implementation of the Joint Operation.....	10
➤ Concept of Operations (Tasking-Actions).....	10
➤ Maritime and aerial assets .....	12
➤ Intelligence Gathering.....	14
➤ Task and roles of participants.....	14
➤ Operational Synergies .....	19
4.COMMAND, CONTROL AND COMMUNICATIONS.....	20
➤ Communications (Procedures, Task Organization, Frequency Plan, Call Signs).....	20
➤ Reports.....	21
5.ADMINISTRATION AND LOGISTICS .....	22
➤ Finance and Logistics .....	22
➤ Transport.....	23
➤ Lodging.....	23
ANNEX A- OPERATION AREAS MAP .....	
ANNEX B- LIST OF PARTICIPATING UNITS/ EXPERTS.....	
ANNEX C- COMMAND AND CONTROL ORGANIGRAM .....	
ANNEX D- ROLES AND TASKS .....	
ANNEX E- LIST OF CONTACT DETAILS INCLUDING COMMS .....	
ANNEX F1-F4 TEMPLATES FOR REPORTS ETC. ....	
ANNEX G- RULES OF ENGAGEMENT .....	
ANNEX H- RULES WHEN DEALING WITH THE PRESS.....	
ANNEX I- AGENDA FOR BRIEFINGS.....	
ANNEX J- RULES AND GUIDELINES FOR FRONTEX SEA OPERATIONS.....	
ANNEXK- CODE OF CONDUCT.....	
ANNEX L- OPERATIONAL DEFINITIONS.....	
ANNEX M-FRONTEX OPERATIONAL OFFICE.....	

## PREAMBLE

*The present version of the Operational Plan may be revised at any time in accordance with the new operational developments.*

### Legal Framework of Frontex

Frontex was established by Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 (Frontex Regulation)<sup>1</sup>. It operates on the basis of Articles 74 and 77 (1) (b) and (c) of the Treaty on the Functioning of the European Union<sup>2</sup>. These Treaty provisions aim at establishing *inter alia* an area in which the free movement of persons is ensured by abolishing border control at internal borders among the EU Member States (MS). The abolishment of internal border control requires high and uniform levels of control at the external borders of the EU. Frontex was thus established to improve and facilitate that task. The legal basis, objectives, tasks and responsibilities of Frontex are formulated in the Frontex Regulation. In its activities Frontex is subject to the law of the European Union.

### Fundamental Rights in Frontex operational activities

Border control must be carried out in a way that fully respects human dignity. All people involved in Frontex operational activities<sup>3</sup> maintain the highest standards of ethical conduct, professionalism and respect for fundamental rights. They are expected to meet obligations imposed upon them by the provisions stated in the Operational Plan and shall comply with the rules of their mandates. While taking part in Frontex operational activities personnel shall respect the European law, the national law of the Member State and the Code of Conduct. They shall maintain the highest standards of integrity and conduct. They are to act responsibly and proportionately to current objectives. While carrying out border checks, personnel must not discriminate persons on grounds of sex, race or ethnic origin, religion, belief, age or sexual orientation. Personnel are expected to treat every person with courtesy, respect and due consideration for the nature of any legitimate activity in which they are engaged.

### Security

Without prejudice to the public right of access to documents as laid down in Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001, regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, all versions of this document shall be made available to the authorities referred in each Member State or Schengen associated Country (SAC) as "**Law Enforcement**". This document shall be made available to interested parties on a need-to-know basis, in accordance with national rules for the dissemination of levels of information. This will be done on a case-by-case basis.

<sup>1</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004, published in OJ L 349, 25.11.2004, as last amended.

<sup>2</sup> The equivalent provisions of the Treaty establishing the European Community (EC Treaty) were Articles 62(2) (a) and 66.

<sup>3</sup> Namely, Frontex staff, officers of border guard services, officers of Member States or of a Schengen Associated Country and other staff deployed by a Member State or of a Schengen Associated Country participating in Frontex operational activity.

## 1. MISSION

The mission of the joint operation EPN Hermes Extension 2011, which is under the umbrella of the EPN Hermes 2011, is to focus on the common effort to carry out border surveillance to ensure that persons attempting to cross the external maritime borders undergo the border control as required by the Schengen Borders Code (SBC).

### General Objectives

- To increase situational awareness, response, interoperability and performance to tackle identified threats and risks affecting the EU external borders, thus improving the concept of Integrated Border Management;
- To further develop permanent, regional border security concepts, facilitating synchronized and utilized of available resources based on the risk analyses against irregular migration and other border related crime;
- To facilitate effective cooperation with relevant third countries in Frontex coordinated operational activities at the EU external borders.
- To enhance patrolling activities in the respective EPN areas.

### Specific Objectives

- Border surveillance – detecting all targets enabling interception of persons to prevent unauthorized border crossings detecting other cross-border criminality and take measures against facilitating or organizer of illegal border crossing as well as to report on other illegal activities ;
- Early detection - Facilitating the early detection and tracking of the contacts of interest in order to report their position to the authorities of the third countries where these have departed seeking for their prompt cooperation and to allow them to take the appropriate measure and actions.
- Information gathering – collecting of the operational information from all actors involved and debriefing persons to obtain intelligence, thus improving the risk assessments that underpin the operational activities;
- Identification and return of third country nationals – supporting the national authorities in screening activities, thus improving national repatriation efforts;
- Prevention and combating the cross-border crime – supporting the national authorities in disclosing cases of smuggling of migrants and trafficking in human beings including identification of victims;
- Best practices – establishment and exchange the best practices to foster practical cooperation between the authorities involved in tackling illegal migration and other cross-border crime.

## 2. SITUATION

### General information / Risk Assessment

#### *Background*

In 2008, Tunisian nationals were already the most represented among illegal migrants arriving in Lampedusa with 23% of all arrivals. Although the main departure point was Libya, facilitators operating in Libya were Tunisians.

Detections for illegal border crossings on this route peaked in the first half of 2008. During that period, surveillance patrols might have acted as a pull factor providing more possibilities for migrants to be rescued and transported safely to Italy.

In February 2009, the detention centre in Lampedusa, was burned down by illegal migrants, mostly Tunisians, in protest against the suspension of transfers to the Italian mainland. At the time, the Tunisian authorities agreed to accept back most of Tunisians who had illegally entered Italy, within the framework of a sort of 'exceptional' return plan, by using only commercial flights at a rate of six to seven persons per flight.

In May 2009, the agreement for joint patrol between the Italian and Libyan authorities showed immediate effect, with the number of detections on the Central Mediterranean route sharply decreasing to a few sporadic arrivals for the rest of 2009 and 2010.

According to FRAN monthly data provided by the Italian authorities for 2010, there were 4 400 illegal migrants apprehended in total at the Italian sea borders; 15 incidents were reported on Lampedusa Island with **246** illegal migrants detected, mostly male adults, of which **185 claimed to be Tunisian**. This meant a **44 %** decrease compared to the number of migrants in the respective period of 2009.

Since May 2010, the Tunisian authorities agreed again to readmit the Tunisians who had illegally entered Italy in the previous months. As in 2009, they accepted only commercial flights at a rate of four to five persons per flight. The Tunisian crisis has interrupted this practical cooperation.

In January 2011, **07** incidents were reported on Lampedusa island and **101** illegal migrants (94 Tunisian, 6 Moroccan and 1 Egyptian), all male adults except for two minors, were apprehended at sea and inland.

#### *Recent events*

In early February, following the political crisis in Tunisia the migratory flow from Tunisia suddenly increased, reaching a serious high level in the period between the 11 and 13 February, with the detection of 36 boats with 2 750 illegal immigrants on board in the coastal area of Lampedusa.

The arrival up to 21 February 2011, **5160** illegal migrants (5048 male, 18 female and 94 minors) on Lampedusa Island since the beginning of the year is staggeringly high in comparison with the 7 200 arrivals during 2008, the peak year for migrant arrivals in this area.

The exponential increase of detected migrants leaving Tunisia could have been opportunity driven. The main contributing factors were: a high number of willing migrants, a law

enforcement deficit and the military redistribution resulting in a lack of control along Tunisia's shores, good weather conditions, geographic proximity to Lampedusa and above all the facilitators' capability and intent to exploit the situation. If this increase was indeed opportunity driven in Tunisia, then departures will not keep the same momentum as witnessed in the first half of February.

The development of the situation in Lampedusa largely depends on the cooperation of the Tunisian authorities, the refusal to accept the readmission of migrants who have crossed illegally, might lead to boost additional departures onto Europe.

The Tunisian borders' permeability will be under test as migratory pressures from 'stranded migrants' in Algeria and Libya are likely to react to these developments. Moreover, Algerian and Libyan nationals do not need a visa to travel to Tunisia. To a lesser extent, this scenario could also potentially work in reverse whereby migrants enter Algeria or Libya to leave from the ports of Annaba or Zuwarah respectively.

The IOM estimates the size of the illegal migrant population in Libya to range between 0.5 million and 1.5 million. Arab nationals (Egypt, Sudan, Mauritania, and Morocco) make the largest share and Sub-Saharan (Chad, Niger, Mali, and Nigeria) rank second.

In the worst case scenario, Tunisia might be perceived as an easy channel to reach the EU for those illegal migrants in Libya, with the first wave of detections followed by the arrivals of other nationalities.

#### *Causes of decrease in arrivals*

The progressive deterioration of the weather and sea conditions, as well as the alleged measures taken by the Tunisian authorities resulted in the temporary reduction of the migratory flow towards the Italian Islands, in Lampedusa, Pantelleria and the other Pelagic islands.

The first interviews of Tunisians transferred to Porto Empedocle and who arrived in Lampedusa have also reported a slow and gradual restoration of public order by police/army in some parts of the Tunisian territory, despite the reported presence at departure points of many people who are waiting to leave the country.

The Italian authorities, on the other hand, have urged the Tunisian Navy/Coast Guard to patrol their territorial waters. As a consequence, aircrafts from the Italian Authorities have witnessed the deployment of three Tunisian patrol boats in the sea area off the port of Jarjis. Additionally, it has been reported by the same source that the Tunisian patrol boats have prevented a number of vessels from sailing to Italy and escorted migrants back to the port.

#### *Routes and modus operandi*

Nevertheless, according to Tunisian media, thousands of Tunisians are waiting in Jarjis port, to board vessels towards Italy, each paying 1 000-1 500 EUR to facilitators. The presence of a large number of army personnel would curb those massive departures from the Tunisian coast.

It is currently believed that the departing points with the shortest distance between Tunisia and the EU, in particular from the northern Cap Bon area to the island of Pantelleria, are not used for departure because they are closer to the capital Tunis where most of the army is garrisoned. Thus, this area is better controlled than the southern part of the country. Facilitators previously operating from the Libyan coast to Lampedusa might also have been more active in the southern part of the country.

Migrants departed from the south-east of Tunisia in particular the area near the island of Djerab (300 km from Lampedusa) and near Sfax (220 km from Lampedusa). **The main points of departure from Tunisia towards Lampedusa and Linosa were located in the areas of Sousse, Mahdia, Al Mahdiah, Sfax, Kerkennah Islands and Jarjis port, whilst El Haouania and Kelibia are departure points mainly use to reach Sicily.**

#### *Migrants' profile*

The migrants who landed on Lampedusa were adult male average age 28-30 and were in good health and well dressed and with rucksacks (having additional clothes to change) as well as possessing mobile phones. They were **seeking jobs in Europe and rejoining their home communities in Italy, France and Belgium. These were the main purposes of their trip.**

#### *Push Pull factors*

Illegal migration from Tunisia to the EU is mostly economical, thus attracting mostly young men travelling alone and in search of low skilled temporary jobs in the EU, like in agricultural and construction sectors. Most of the detections for illegal stay were reported from Italy and France together representing 77% of all detections of Tunisians staying illegally in the EU in 2010.

Illegal immigrants also declared that they were fleeing poverty and the continued unrest in Tunisia; a country where 25 000 young people graduated before 2005 and still do not have any professional position<sup>[1]</sup> and where 350 000 other are currently studying<sup>[2]</sup>, the rise of frustration pushed many young people towards Europe as it happened in the first quarter of 2009<sup>[3]</sup> with an outburst of illegal migration by sea<sup>[4]</sup> towards the Pelagic Islands.

The number of asylum applications filed by Tunisians has remained stable at a low level in the Member States, with about 450 applications per year, mostly in France.

#### *Actions taken*

For the time being some migrants have expressed their intention to request the status of international protection or asylum, in particular in the early days of the "exodus". Up to 21<sup>st</sup> February about ten per cent of the migrants landed **have formally applied for asylum.**

So far, Tunisian migrants have been sent to Centres in Foggia, Bari, Crotone, Brindisi and the CIEs in Gorizia, Torino, Lamezia Terme, Bologna, and Modena. Furthermore, special camps have been created in Porto Empedocle, Pozzallo as well as in Syracuse.

Additionally, criminal investigators, forensic laboratory experts, as well as anti-crime & anti-terrorism squads have been sent to Lampedusa, aiming to establish and implement first-stage identification procedures and examine any potential links to terrorism or serious crime relating to migrants in Lampedusa.

#### *Recommendations*

Frontex should closely monitor the situation in the source countries and in the area of the Pelagic Islands and Pantelleria by deploying surveillance means.

In addition, Frontex should deploy debriefing teams to collect relevant information on the situation in order to respond in a timely manner according to the operational needs.

The planning and structure of the deployment as well as the commitment of the hosting and participating MS with a flexible operational deployment (place of deployment and working schedule) when required by developments during the operational phase, is considered crucial. A deployment of debriefers and screeners with the minimum duration of 4 weeks is recommended in order to guarantee accurate data collection regarding the main nationalities detected.

The hosting and participant MS should commit to the redeployment of the debriefing teams in case of the transfer of illegal immigrants to other Detention Centres.

In order to guarantee the collection of accurate information it is necessary to guarantee the availability of premises to perform interviews, equipped with the tools required.

The Interviews by debriefing teams, should be carried out from the onset of the JO. Nevertheless, illegal immigrants held in the Reception or Detention Centres prior to the commencement of the JO could be interviewed in order to establish a more vivid picture and profile of the situation.

The Italian authorities should guarantee that the debriefing teams deployed in the framework of the JO Hermes 2011, have access and are allowed to interview all those irregular immigrants detected.

The deployment of experienced debriefing experts is a key factor in the collection of high quality information concerning the profile of illegal migrants, the circumstances contributing towards the migrants' arrival to Italy and also on criminal networks operating in the area.

Debriefing Teams, composed of two GO of different participant MS should be assisted by a national officer (Team Leader) assigned by the Italian Authorities to the operational area. The DT should:

- be present upon the arrival of migrants and support the local authorities through police procedures, profiling and interviewing, identifying facilitators/skipppers and collecting evidence to support the information gathering.

- Obtaining advance information to support the information gathered through the interviews regarding the migration process allowing the planning of better structured interviews by the JDT deployed in the Centres where migrants are hosted.
- Obtaining advance information from the national authorities on each migrant's arrival including the type of boat, place of detection, whether facilitators had been identified and the suspected departure point.

The debriefing experts deployed should focus on the identification of facilitators on the boats, as well as organized networks in the countries of origin, transit and departure and report immediately to the authorities involved in the JO.

### Operational area

The operational area will be established from the coasts of Lampedusa Island (Italy) up to 24 NM of the Tunisian coast.

The assets will be instructed regarding the area to patrol and actions to be implemented by the ICC located in the Aeronaval Command of Guardia di Finanza in Pratica di Mare.

Activities in the area or the area itself shall be constantly adapted/adjusted to the local circumstances, latest intelligence and operational needs.

More specific details and maps of the area are provided in *Annex A*.

### Initial participation

Host MS	Italy	Polizia di Stato Marina Militare Guardia di Finanza Guardia Costiera Carabinieri
Participating MS	Malta	Armed Forces and Police
	France	National Police and Customs
	Spain	National Police Guardia Civil
	Portugal	SEF
	Belgium	Federal Police
	Sweden	National Police
	Germany	National Police
	Switzerland	National Police
	The Netherland	Coast Guard and Royal Marechaussee
	Austria	National Police
Hungary	National Police	
Romania	Border Police and Romanian Immigration Office.	

*A detailed breakdown of the participants is provided in Annex B. Any amendments of the deployment modalities made throughout the course of implementation will be reflected in revised versions of Annex B without amending the Operational Plan.*

**Initial Duration**

Commencement	20 February 2011	09:00 (local time)
Provisional Termination	31 <sup>st</sup> of March 2011	09:00 (local time)

*The initial participation and duration of the joint operation which will depend on risk analysis, will be provided in Annex B. Any amendments of the duration modalities will be reflected in revised versions of Annex B without the amending the Operational Plan.*

**3. IMPLEMENTATION OF THE JOINT OPERATION****3.1 Concept of operation**

The responsibility for the control of the external borders remains with the MS. Frontex facilitates and renders more effective application of existing and future Community measures related to the management of external borders, by ensuring the coordination of MS actions in the implementation of those measures, thereby contributing to an efficient, high and uniform level of control on persons and surveillance of the external borders of the MS.

All the measures shall be planned and executed based on Community law, the relevant national legislation and existing provisions of international law, both customary and conventional and in close cooperation with the involved authorities of the MS, in particular the host MS.

Actions are coordinated by the ICC without prejudice of the privileges of the national operation chain of command and control specific to each participating MS. The command and control of technical means and experts participating in the operation remain under the authority of the national commands.

The joint maritime operation Hermes Extension 2011 will also focus on the second line activities with the deployment of debriefing/screening experts to facilitate the Italian authorities in information (intelligence) gathering, identification of nationalities, prevention and early detection of criminal activities at EU external borders.

The border surveillance will be ensured by maritime assets patrolling predefined area. Deploying aerial assets will enhance the border surveillance by ensuring the early detections of irregular immigrants.

The additional deployments will be carried out following the risk assessment recommendations.

All suspicious contacts of interest detected in the international waters shall be reported for the appropriate actions to the relevant authorities via officially established communication channels.

**Actions**

The actions during the operational phase of JO EPN Hermes Extension 2011 include deployment of additional technical means, guest officers, cultural mediators at sea border in order to:

- Perform joint patrols at sea border.
- Provide additional support to Italian Authorities in management of border control by providing additional technical resources and optimization of tactical use.
- Encourage the guest officers and local staff to share experiences and exchange expertise as well as to constantly update their knowledge on the illegal migration trends in order to adopt countermeasures to tackle the phenomena.
- Carry out high standard interview procedures in order to collect reliable and valuable information
- Collect and assess information in order to improve the detection of human smuggling facilitation by individuals and/or criminal networks and assist wherever possible identification and detention of facilitators.
  
- Provide with clear and updated situational picture concerning the operational areas, modus operandi, main trends and possible rapid changes in this respect
- Carry out daily and ad-hoc exchange of information with ICC/FSC/Project Team as the main actors responsible for the overall cooperation in the framework of the JO
- Promote the cooperation among EU MS/SAC and Tunisia as well as the other countries of the North African area.

The additional deployments of experts and means will be spread during the period of implementation following the risk assessment recommendations.

**Border surveillance**

Border surveillance shall be carried out by using the MS offered means – to detect all border crossing incidents and when it is needed to intercept persons to prevent unauthorized border crossing.

The crew of assets should provide their inputs to the information gathering about/from the person (crew and passengers) attempting to cross the border, the skippers, the means of transportation and objects in their possession.

- **Use of Maritime assets**

The task of maritime units is to detect, to identify all contacts of interests in the operational area by using all available equipment for surveillance enabling the detection and when needed the interception.

The maritime units shall perform their tasks under the guidance of the ICC, following the planning and schedule confirmed at daily meeting of Joint Coordination Board chaired by the ICC Coordinator.

In addition, Regular patrolling activity of vessels will continue in other operational areas of EPN general named E1, E2, E3, E4, covering their area of responsibility. Patrolling schedule must be flexible and carried out according with assets capabilities and with the information gathered by the debriefing teams/IO, the detail analysis from ASO, sea state and weather conditions.

When in ICC receives some information about departures affecting the operational area, the patrolling schedule have to be adapted to the new circumstances.

The CPVs activities will be carried in the operational area in order to facilitate the early detection and tracking of the contacts of interests and, at the same time, to report their position to the responsible third countries authorities in order to react properly.

These actions are coordinated by the ICC, without prejudice of the privileges of the national operational chain of command and control specific to each participating Member State.

It is highly important to ensure the proper communication among the participating means, National Officials and ICC.

All the participating patrol vessels should preferably be equipped, during the JO, with a positioning system, those which are not equipped with mentioned system, will communicate their position to ICC, at least every 2 hours. A picture with the path followed by the patrol vessels will show every day at JBC meeting regarding the patrolling activities carried out the previous 24 hours. FC will have access to the Guardia di Finanza positioning system.

Main local naval base for the participants will be in the port of Lampedusa.

- **Use of Aerial assets**

The aerial means' main tasks should be the surveillance enabling the detections of suspicious contacts of interests and as far as possible classification and identification of them.

The task of aerial units is to detect and identify all contacts of interests in the predefined operational area by using the available equipment for surveillance enabling the detection in order to get a clear and updated overview on the situation in the operational areas and to supporting the maritime means.

The patrolling schedule must be flexible and carried out according with the information gathered by the debriefing teams/IO, the analysis from ASO, sea state and weather conditions.

The long range air patrolling activities (fix wing aircrafts) will be carried out in the defined area in order to facilitate the early detection and tracking of the contacts of interests and, at the same time, to report their position to the responsible third countries authorities for adopting the properly actions via ICC.

The patrolling activities carried out far away from the coast would also permit the possible identification of mother ships.

The ICC will properly plan the aerial unit's patrols ensuring that it will be supported by maritime means.

It is highly important to ensure the proper communication among the participating means, National Officials and ICC.

All the participating air units will try to be equipped, during the JO, with a positioning system, those which are not equipped with mentioned system, will communicate their position to ICC, at least every 1 hour. If for any reason the mission planned, last less the 2 hours, the position will be communicated to ICC every 40 minutes. A picture with the path followed by the air units will show every day at JBC meeting regarding the patrolling activities carried out the previous 24 hours. FC will have access to the Guardia di Finanza positioning system.

Air bases for aerial units will be Lampedusa, Pantelleria, Sigonella, Catania and La Valletta airport.

- **Interception persons at sea**

Search and Rescue (SAR) operations in the operational area are to be conducted under the coordination of the MRCC according to internationally approved SAR procedures.

Without prejudice to the responsibility of the Rescue Coordination Centre, and unless otherwise specified in the operational plan, priority should be given to disembarkation in the third country from where the ship carrying the persons departed or through the territorial waters or search and rescue region of which that ship transited and if this is not possible, priority should be given to

disembarkation in the host Member State unless it is necessary to act otherwise to ensure the safety of these persons. (Council Decision 2010/252/EU)

- **Intelligence gathering**

Intelligence will be gathered by the **debriefing experts** who will interview persons who crossed or attempt to cross an external border illegally in order to collect information for better operational awareness and facilitating operational decision-making and that may be used for supporting national measures of the host MS including criminal investigation.

Nominated guest officers from the participating MS/SAC specialized in interviewing of migrants will enable the national Authorities to combine debriefing teams supported by cultural mediators. Priority shall be given to the detection of facilitators. MS/SAC' guest officers must have the possibility of choosing the persons who they want to interview.

A training will be provided to all the experts before starting their activities in the operation, carried out by the ASO, the PM and/or FC, giving a briefing on the main aspects of the operation and the organization, and in addition on the routes, nationalities, modus operandi, point of departure and detection and on the presence and activities of facilitators and facilitating networks.

The participating guest officers will form mobile teams and will be based in predefine centers presented in the annex attached. They will interview migrants as soon as possible after arrival.

- **Identification of the 3<sup>rd</sup> country nationals**

The identification of the 3<sup>rd</sup> country nationals is supported by the **screening experts** who interview and establish an assumption of the nationality of an undocumented person having crossed or having attempted to cross an external border illegally in view of the return of the third-country nationals to his country of origin or to a country which will admit them.

### **3.2 Tasks and roles of participants**

*The contacts and the detailed tasks and roles of participants are defined in the Annexes.*

### 3.3 Coordination Structure

#### **Partnership**

- Frontex is the Community coordinator, initiating, promoting and facilitating the EU MS/SACs' synchronized efforts to control the external borders.
- Italy, Host Member State, is the operational multiplier, initiator, developer and tasks' executer.
- The Italian Authorities are responsible for all border-related operational activities in the define operational areas and the predefined detention centres, including border surveillance, processes of identification, acquisition of travel documents and returns regarding illegal migrants. On behalf of Italy, the Italian Polizia di Stato, Marina Militare, Carabinieri, Guardia Costiera, and Guardia di Finanza, are the working partners of Frontex for the activities to be carried out within the joint operation. Polizia di Stato will be responsible to provide IO, totally devoted or permanent, with all the needed information about the incidents interviews as well as the screening activities.
- The participating EU MS will support the operation's objectives and activities by deploying their assets and experts to the defined locations.

#### **Frontex Project Team (PT)**

Project Team is composed of a Project Manager (PM) and assisted by Project Team Members is designated for the joint operation.

#### **Frontex Situation Centre (FSC)**

The FSC Duty Officer (DO) is providing 24/7 service: every day duty, including weekends and holidays, throughout the year between 08.00 and 17.00 hours.

#### **Frontex Operational Office (FOO)**

The FOO is established in Piraeus (Greece) in the premises of Frontex to coordinate the operational activities in the Central and Eastern Mediterranean Region including Italy and Malta, at all types of borders including return matters.

#### **FOO Operational Component**

Members of the operational management component of FOO, might be asked to take the role of FC and other ad hoc task delegated by Frontex HQ.

**FOO Intelligence Component**

The intelligence component of the FOO will ensure the proper gathering and channeling of information and intelligence from the operational area by liaising with the national authorities at local and central level, supporting and monitoring the activities of the debriefing experts deployed by Frontex and responding to ad hoc intelligence requirements from the ASO, and in close cooperation with the FC.

Further information on FSC is provided in *Annex*.

**Frontex Coordinator (FC)**

A FC is to be permanently deployed in Italy, in the ICC in operative Air-Naval Command in Pratica di Mare Airport where to monitor the operation, to foster cooperation and coordination among the host and participating MS. FOO operational component staff members can be appointed as FC and supported by Frontex Support Officers for horizontal and geographical activities.

**Frontex Support Officer (FSO)**

The FSO can be assisted by a FSO for monitoring and coordinating the operation at the local level as well as for horizontal activities, especially related to the reporting system and documentation expertise.

**Frontex Analyst Support Officer (ASO)**

Frontex shall appoint an ASO to the joint operation to assess operational information and to produce regular analytical assessments. For this purpose the ASO can be periodically deployed to the operational area.

**International Coordination Centre (ICC)**

The ICC shall be established in the host MS in cooperation with Frontex. The ICC is located in the Guardia di Finanza premises in operative Air-Naval Command in Pratica di Mare Airport (Italy), having in mind that the LCC will be in Operative Unit of Guardia di Finanza in Lampedusa.

The operation shall be coordinated from the ICC on 24/7 basis. The ICC shall meet the minimum requirement indicated in the annex C providing the capability for the ICC to communicate and coordinate the LCCs, assets and experts deployed.

The ICC staff consists of Guardia di Finanza officers. Italy will ensure the participation of English speakers operators in ICC in order to ensure the communications with the participants, FC and PM.

***ICC Coordinator***

The ICC Coordinator is an officer of Guardia di Finanza appointed by the host MS Italy. The ICC Coordinator is responsible for the daily management of the ICC and is the chairman of the Joint Coordination Board (JCB).

***Intelligence Officer (IO)***

The IO is a Polizia di Stato officer and is nominated by the host MS Italy. The IO is deployed in the ICC to act permanently as a daily connection between the local authorities and the ICC/LCC in gathering and sharing relevant operational / intelligence information. The IO cooperates with the ICC/LCC Coordinators, the ASO and the FC on daily basis.

***National Official (NO)***

The NO shall be appointed by the MS deploying their aerial and/or maritime means to the operation. The NO shall be deployed to the ICC to coordinate the actions of their respective national assets with the ICC Coordinator according to their national legislation.

***Joint Coordinating Board (JCB)***

The JCB runs the operation and is established within the ICC. The JCB is comprised of at least the ICC Coordinator, the IO, the NO and the FC. The JCB is chaired by the ICC Coordinator. The PT members in Frontex may take part in the JCB meetings via the videoconference.

**Cooperation with Europol**

Frontex and Europol shall cooperate during the joint operation Hermes 2011 Extended through exchange of information and intelligence. In particular, Frontex shall ensure that any personal data gathered during debriefing and screening activities by Guest Officers deployed by Frontex on facilitators or persons suspected of being involved in the facilitation of irregular immigration, on terrorism or serious and organized crime shall be passed to Europol.

Europol, will ensure the input of such data in the Europol Information System and in relevant Analysis Workfiles, the cross-checking and analysis of the data provided and shall inform the hosting member State, Frontex, and other Member States, as appropriate about the outcome of the analysis and cross-checks.

**Liaison with EASO**

Representative of EASO is invited to participate as observer to the operational area and to liaise with Frontex where appropriate aiming to establish working contact and to support EASO's possible activities

***Observers from third countries/ Point(s) of contact in third countries***

It is considered highly important to achieve the participation of the third countries, concretely Tunisia and Algeria. In this regard significant effort will be carried out both by Italy and Frontex in order to involve Tunisia and Algeria in the joint operation.

***Experts***

The debriefing experts will compose the mixed teams from the host and participating MS and will be deployed in the selected Detention Centres to interview the immigrants.

They will not wear their national uniforms and armbands; however they will carry Frontex accreditation documents.

***Cultural Mediators/Interpreters***

Frontex and the Host Member State consider the need to deploy of Cultural Mediators.

The Cultural Mediators will participate in debriefings teams assisting the local and guest officers with linguistic support as well as increasing the quality of information gathered.

The Cultural Mediators should be fluent in English and Arabic language.

***Local Coordination Centre (LCC)***

The local Operational Unit of Guardia di Finanza in Lampedusa is appointed as the LCC. There are no additional personnel deployed. The main task of the LCCs is to coordinate and assist the assets/experts deployed in the areas.

Italy will ensure the participation of English speakers operators in LCC.

***Local staff of the host Member State***

The experts/ assets deployed will be supported by the local staff of Polizia di Stato, Marina Militare, Guardia di Finanza, Guardia Costiera and Carabinieri during their deployments.

***Additional staff of the host Member State***

Besides the experts/ assets of the participating MS deployed, additional staff of Polizia di Stato (IO) and Marina Militare, Guardia di Finanza, Guardia Costiera and Carabinieri will be deployed in the determined ICC and LCC. This is important to ensure the efficient communication and information flowing among all participants.

***Assets and other technical equipment***

Assets and other technical equipment will be deployed by the host and participating MS in the operational areas, such as Coastal Patrol Vessel (CPV) and long range fixed wing aircrafts to foster the border control activities.

Detailed breakdown of the deployment modalities is attached in **Annex B**.

#### **Operational briefings and trainings**

Due to the urgent nature of the operation, the operational briefing and training for the participants will be provided by the appointed officers by the host MS Italy and the member of Frontex Project Team at the local level prior the commencement of operational activities.

#### **Operational synergies**

The approved EPN Program for 2011 is predicted to cover all Frontex coordinated operational activities at the area of external maritime borders in the Mediterranean Sea.

Following Frontex Program of Work 2011, the different Units/Sectors in Frontex seeking to ensure and foster a common unified approach towards the security and safety of Italian borders.

The EPN Hermes EPN Hermes extension, (Mediterranean Sea) and Aeneas (Ionian Sea) will be implemented under the EPN Program 2011.

Common synergies include the following:

- Common partners in the host MS:
  - Polizia di Stato
  - Marina Militare
  - Guardia Costera
  - Guardia di Finanza
  - Carabinieri
  
- Common reporting system and coordination of the resources via the ICC/LCC

*Frontex strongly advises to all participants during the implementation of joint activities to act in accordance with reference related to fundamental rights (**Preamble**) and annex dedicated to the Rules of engagement (**Annex G**).*  
All the annexes can be revised in accordance to the uprising operational needs.

#### **4. COMMAND, CONTROL AND COMMUNICATIONS**

##### **Communication**

Communication flows for all activities in the operational area are standardized and channeled via the ICC.

Communication, information and reporting flows at the Frontex level are channeled via the FSC.

- Communication between the FSC, the ICC, the local authorities and the Project Team will be accomplished by videoconference, e-mails, cell and fixed line phones;
- Communication between the actors within the central (ICC) and local authorities (LCC) will be accomplished by e-mails, cell and fixed line phones;
- Communication between all assets deployed will be in accordance with the International Radio Procedure.

##### **Command and control**

Commanding Officers are the Commander of aerial, maritime assets according to their national legislation.

The actions will be coordinated by the ICC Coordinator or/and operators from the operational room along with the National Officials.

Commanding Officers shall be briefed before starting their activities about the operational activities in the last 24 hours, area to patrol, communications, new trends and all the information considered needed by the NO and/or ICC Coordinator.

### Reporting

The **Reporting Package** shall be prepared by the ICC Staff and shall consist of the following reports:

Item	Description	Responsibility
Incident Reports	Reports on border-related incidents in the operational areas	ICC in cooperation with IO and NO
ICC Daily Situation Report	Data on the daily situation of operational activities related to the 24-hour period of the preceding day	ICC
Daily Statistical Report	Overview of all border-related incidents since the beginning of the operation in all operational areas	ICC
Standard Patrolling Schedule	Register of activities performed by the maritime and aerial means deployed in the operational areas	ICC
IO Daily Report	Updated information from the operational scene for intelligence purpose	IO
Technical Equipment Mission Report	Information about the activity performed by the assets (patrolling hours, track, targets identified, detected, intercepted, photos taken, etc)	CO, NO
Screening Reports	Information collected after each screening of the migrant	Experts
Interview/Debriefing Reports	Information collected after each interview of the migrant	Experts
<p><b>All listed reports shall be sent by different actors to the ICC via email:</b>  <a href="mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu">epn.hermes@frontex.europa.eu</a></p>		

In exceptional cases when the Incident Report cannot be transferred to the ICC in an electronic format (e.g. fax), the reports shall be generated in the electronic format in the ICC and transferred to the overall database.

The ICC is responsible for the dissemination of the Daily Package **on a daily basis** before 1 a.m. to:

- Frontex (Project Team and FSC) via emails [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu) and [fsc@frontex.europa.eu](mailto:fsc@frontex.europa.eu)
- LCCs (see contacts in *Annex D*)
- participating authorities (see contacts in *Annex D*)

**Frontex reports** are the following:

Item	Description	Responsibility
FC/FSO Daily Report	Overview of the operational activities related to the 24-hour period of the preceding day	Frontex Coordinator (FC) Frontex Support Officer (FSO)
Weekly / Bi-weekly Analytical Report	Analytical assessment of the factors impacting the situation in the operational area, trends, patterns	Analyst Support Officer (ASO)

- FC/FSO Daily Report shall be sent to Frontex (Project Team and FSC) via emails [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu) and [fsc@frontex.europa.eu](mailto:fsc@frontex.europa.eu)
- Weekly / Bi-weekly Analytical Report (W/BAR) shall be sent to Frontex (Project Team) via email [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu) and the ICC via email [salop.coan.praticadimare@gdf.it](mailto:salop.coan.praticadimare@gdf.it)
- The ICC shall disseminate the W/BAR to the JCB members and the contacts of the authorities involved in the operation which do not have their assets and experts deployments in the operational area, yet.

Detailed communication tables will be provided during the briefing.

The general Reporting Scheme is provided in *Annex*

The templates of the reports are provided in *Annex*

## 5. ADMINISTRATION AND LOGISTICS

### Finance

Frontex will, in accordance with the decision of the Frontex Executive Director, co-finance the JO. Frontex will reimburse the costs to a relevant EU MS/ SAC's authority in accordance with signed "Specific Financing Decision" (SFD) based on the deployment of their means and experts.

The hosting MS, Italy, is also eligible for co-financing for the eligible costs for additional activities and staff deployed.

### Logistics

It is highly recommended to deliver heavy equipment on the day after the arrival and send it back the day before the end of deployment. Light equipment could be delivered in advance after consultation with local authorities.

Contact persons list is attached in **Annex**

### **Transportation**

The use of rental car is to be approved in advance by the Project Team and expenses will be included in the relevant financial documents. In this case participants should arrange in advance by themselves, all practical/logistic issues.

When rental cars are not available, transportation will be provided by hosting Member State' authorities on daily basis as a general rule.

Upon arrival and departure, connection from/to the airports to/from the hotels will be arranged by the participants themselves.

### **➤ Lodging**

Information about lodging will be provided in the briefing.

The participating Member States deploying **air assets** shall inform:

- Aviation Authorities
- The ICC via email [salop.coan.praticadimare@gdf.it](mailto:salop.coan.praticadimare@gdf.it)
- Project Team via email [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu)

The information shall contain the following:

1. A/C or HEL
2. Type of A/C or HEL
3. Registration number
4. Call-sign
5. A/C or HEL equipment (equipment for day/ night)
6. Number of the crew
7. Period of operational deployment
8. Obligation of filing flight plan
9. To be informed of RAC 1-1-4 par 2.2 (AIP Italy) chapter for VFR flights
10. Before entering within controlled airspace (TMA, CTR, and ATZ) prior coordination is required with the appropriate unit
11. When flying within controlled airspace follow the instructions by the responsible AT Controller

The participating Member States deploying **maritime assets** shall inform:

- The ICC via email ..... [salop.coan.praticadimare@gdf.it](mailto:salop.coan.praticadimare@gdf.it)

Project Team via email : [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu)

The information shall contain the following:

1. Type of equipment
2. Type of registration (military/civil)
3. Registration number
4. Communication equipment (equipment for day/ night)
5. Number of the crew
6. Period of operational deployment

Diplomatic clearances for the aerial/ naval and land assets shall be arranged by the participating Member States.

The participating Member States deploying **experts** shall complete the Accreditation Document for Guest Officer (Information in advance) and send to:

- The ICC via email :
  - The LCC operational area where they will be deployed;
- Project Team via email [epn.hermes@frontex.europa.eu](mailto:epn.hermes@frontex.europa.eu)

#### **Finance**

In accordance with the decision of the Frontex Executive Director, Frontex will co-finance the joint operation. Frontex will reimburse costs to participating MS/SAC authorities in accordance with the signed Specific Financing Decision (SFD) based on deployments of means and experts.

The host MS Italy is also eligible for co-financing to meet the costs of additionally deployed means and staff.

#### **Logistics**

##### **Transport**

In general cases transport will be provided by the host authorities (National Police) from / to the respective airports to/from the hotels.

The experts shall inform the ICC/LCC about the dates/places of their arrivals before their deployments in order the host MS would be able to arrange transports to/from the airports.

Use of rental cars in particular cases is to be approved in advance by the Project Team and expenses included in the relevant financial documentation.

1.4 ANEXO 4 INFORME DE EVALUACION DE LA OPERACION CONJUNTA  
HERMES 2011



30/06/2012  
Reg. No 4545-9999  
Ref: I&T-5481 12915/20.07.2012  
INTERNAL USE ONLY

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**EPN HORIZONTAL  
PROGRAMME  
EPN HERMES 2011**

**Operations Division  
Joint Operations Unit  
Sea Border Sector**

Version 30/06/2012

Approved at Warsaw  
19/07/2012  
  
Signature  
Gil Arias  
Deputy Executive Director



European Agency for the Management  
of Operational Cooperation  
at the External Borders of the Member States  
of the European Union

www.frontex.europa.eu  
Rondo ONZ 1, 00-124 Warsaw, Poland  
Tel. +48 22 205 95 00  
Fax +48 22 205 95 01

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**INDEX****Public Version**

1. Introduction.....	4
2. Main objectives.....	5
3. Operational results.....	5

**Internal evaluation**

1. Background.....	7
2. Achievement of objectives.....	9
3. Assessment of joint operational activities.....	10
4. Main conclusions and recommendations.....	21

**Facts sheets/ statistics**

1. Time schedule.....	24
2. Participation.....	24
3. Financial Information .....	26
4. Statistics.....	27
5. Maps.....	30

**Annex:**

Observation of the Fundamental Rights Officer

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**INTERNAL EVALUATION****Table of content**

1.	Background.....	7
2.	Achievement of objectives.....	9
3.	Assessment of joint operational activities .....	10
4.	Main conclusions and recommendations (analytical and operational).....	21

**Facts sheets/ statistics**

1.	Time schedule.....	24
2.	Participation.....	24
3.	Financial Information (current state of play).....	26
4.	Statistics.....	27
5.	Maps.....	30

Project Number: 2011/SBS/01

Prepared by: Julian Perez, Kostas Karatgasos and Hagen Biedermann

Presented at Directorate Programme Board Meeting on 2012-07-10  
 Circulation Directorate

Approved by ED/ DED: 2012-07-10 Date

Director of Operations Division: Klaus Rösler

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**PUBLIC VERSION****1. Introduction**

In early February 2011, and following the political turmoil in Tunisia, migratory flows from Tunisia to the Italian island of Lampedusa suddenly increased, reaching particularly high levels in the period from 1 January until 21 February 2011 with the detection of 5 160 illegal migrants who arrived on Lampedusa Island. This figure was staggeringly high in comparison to the 7 200 arrivals during the whole of 2008, at that time the peak year for migrant arrivals in this area. Until the fall of Tripoli in August 2011, the number of illegal migrants who reached Italy continued to increase due to the continuation of arrivals from Tunisia and, in addition, the income from large vessels with sub-Saharan migrants from Libya.

By the end of August, more than 47 000 illegal migrants had arrived in Italy, mainly on the island of Lampedusa. Nearly 20 000 illegal migrants departed from Tunisia while around 27 000 migrants left from Libya. While nearly all those migrants who arrived from Tunisia were Tunisian nationals, the migrants who came from Libya were mainly nationals from sub-Saharan countries.

The Joint Operation (JO) EPN-Hermes 2011 was launched in the framework of the Frontex response to the "Arab Spring" in North African countries and focused on irregular migratory flows arriving from Tunisia, Libya, Algeria and Egypt to the southern sea borders of Italy, namely to Lampedusa, Pantelleria, Linosa and Sardinia.

The aim of the JO was to focus on the common effort to carry out integrated border control ensuring that persons attempting to cross the external maritime borders would undergo control as required by the Schengen Borders Code.

The JO started on 20 February, in the South area of Lampedusa Island and was initially planned to last until 31 August 2011. Due to persistent migratory flows from Tunisia and Libya, the JO was extended in two occasions, firstly until 31 December 2011 and secondly until 31 March 2012. A predefined area south of Sardinia was activated in the framework of the JO Hermes from 15 March and due to the low number of migrant arrivals the area was deactivated on 31 August 2011.

The JO EPN Hermes has been implemented alongside with the JO EPN Aeneas 2011, both of them have shared the same ICC (International Coordination Centre) located in Rome and both JOs have been led and coordinated from the ICC Rome. ICC Rome has been developed as a core infrastructure to provide a platform for the management of JOs.

The ICC Rome staff participated in the ICC exchange pilot project aimed to acquire knowledge and best practices about the ICCs in Piraeus and Madrid.

A new reporting tool JORA has been implemented during the extension of JO in 2012.

The pilot project Positioning System has been tested during the JO EPN Hermes 2011 on in the aerial and maritime assets of Guardia di Finanza.

Guest Officers, crews of aerial and naval assets deployed in the framework of the JO EPN Hermes, have obtained useful information about the place of deployment through the Yellow Pages under the umbrella of FOSS.

All deployed naval assets were from the host Member State, Italy. In total 31 deployments of Coastal Patrol Vessel - CPV from Guardia di Finanza and Guardia Costiera. Aerial assets were deployed from the following MS/SAC: Italy, France, The Netherlands, Portugal, Spain, Finland and Poland. In total 20 deployments of Fixed Wing Aircrafts - FWA (2 Italy, 4 Portugal, 1 France, 1 Spain, 1 Netherlands, 1 Poland and 1 Finland) and 1 deployment of Helicopter (Italy).

Within JO EPN Hermes 2011, participating MS/SAC deployed 187 Guest Officers (GO) as debriefing experts in the detention centres of Trapani and the CARAs of Cagliari, Caltanissetta, Bari, Mineo and Crotone, where the migrants were transferred to after being detected. 7 GOs were deployed as Frontex Support Officer in Lampedusa, representing Frontex at local level.

Host MS deployed the following experts: 39 Experts as team leader of the debriefing teams; 4 Intelligence officers in the ICC covering the whole period of the JO; 3 Operators in the ICC during the whole period of the JO.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

Since the beginning of the JO EPN Hermes, Frontex established a direct cooperation with Europol to provide analytical support to Italian Authorities on migration flows coming from North Africa countries.

Frontex also cooperated with the following European Agencies: FRA - Fundamental Rights Agency, in particular, officers from FRA visited Lampedusa in order to gain knowledge about the JO procedures; EMSA - European Maritime Security Agency, crews members of the aerial and naval means were instructed to communicate any event related to maritime pollution (no case of pollution was detected during JO Hermes); EFCA - European Fishery Community Agency, crews members of the aerial and naval means were instructed to communicate any event related to illegal fisheries (one case related to the BlueFin Tuna campaign in which a huge concentration of Tunisian vessels occurred at the external border of the operational area and all the data collected was sent through the proper channels; EASO - European Asylum Support Office, Hermes team was constantly updating this Agency with the latest information.

All in all, the cooperation with other EU Agencies was an added value to EPN Hermes, creating a lot of synergies with them which enhanced interagency cooperation on EU level.

No third countries participated within JO EPN Hermes.

The initial budget was 2.000.000 Euro. Due to the continuous influx of migrants towards southern external borders of the EU, there was a need to extend the JO EPN Hermes. In order to be able to respond to these developments, the final budget was increased to 14,972,968.24 Euro.

## 2. Main objectives

For the JO EPN Hermes 2011, the objectives were set and agreed between Frontex and the Host Member State as :

- To focus on the border surveillance activities in the operational areas enabling detection of all contact of interest within the mentioned area, in order to intercept persons attempting to cross the external borders illegally;
- To facilitate the early detection and tracking of the contacts of interest in order to report their position to the authorities of the third countries where these have departed from, seeking for their prompt cooperation and to allow them to take the appropriate measure and actions;
- To increase the information gathering, collecting operational information from all actors involved and to establish best practices on debriefing of migrants to obtain intelligence, thus improving the risk assessment that underpin the operational activities;
- To support Host MS in identification and return activities of third country nationals;
- To prevent and combat cross-border crime by supporting the national authorities in disclosing cases of smuggling of migrants and trafficking in human beings including identification of victims;
- To establish and exchange best practices to foster practical cooperation between the authorities involved in tackling irregular migration and other cross-border crime;

## 3. Operational results

During the JO EPN Hermes 2011, 505 incidents have been reported with a total of 51 205 irregular migrants apprehended. Of the total number of incidents, 436 were inside the operational area (86.33%) and 69 outside the operational area, what clearly shows that the proper operational area was implemented.

Moreover, of the total number of incidents, 462 were incidents at sea (91.5%) and only 43 were incidents inland. This result also shows that the surveillance activities were well planned and carried out.

Along with JO EPN Hermes operational results, Frontex sea operations also play an important role by saving of lives at sea. In the framework of JO EPN Hermes, 144 SAR incidents were recorded with 20 012 migrants rescued.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

More than half of all the migrants who arrived from Tunisia were recorded during the month of March 2011 (118 incidents - 14 018 migrants). Most migrants who arrived from Libya and unknown areas (assuming to have also departed from Libya) were recorded during the months from April to August 2011 with a total of 27 713 migrants in 150 incidents. On the other hand, in 9 incidents, were detected migrants from Egypt, Algeria and Turkey nationality.

Since the beginning of the JO EPN Hermes, 165 facilitators were arrested.

Deployed debriefing experts from MS/SAC conducted 2.229 interviews with irregular migrants. The interviews performed by the experts and the reports of the Intelligence Officer, allowed Frontex to have a better situational overview and awareness.

The cultural mediators working along with the Guest Officers increased the quality of the information/intelligence gathered.

The briefings of the experts and crew members from MS/SAC, organized by Frontex at the beginning of their deployment, was successful in providing them with specific knowledge concerning the JO, Frontex Code of Conduct and fundamental rights.

The exchange of experience among the officers from different MS/SAC as well as the exchange of contact details will be positive for all participated MS/SAC.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**INTERNAL EVALUATION****1. Background**

In early February 2011, following the political turmoil in Tunisia, migratory flows from Tunisia to the Italian island of Lampedusa suddenly increased, reaching particularly high levels in the period from 1 January until 21 February 2011 with the detection of 5 160 illegal migrants who arrived on Lampedusa Island. This figure was staggeringly high in comparison to the 7 200 arrivals during the whole of 2008, at that time the peak year for migrant arrivals in this area.

From the beginning of the JO Hermes on 20 Feb 2011 until the fall of Tripoli in August 2011, the number of illegal migrants who reached Italy continued to increase due to the continuation of arrivals from Tunisia and, in addition, the income from large vessels with sub-Saharan migrants from Libya.

By the end of August, more than 47 000 illegal migrants had arrived in Italy, mainly on the island of Lampedusa. Nearly 20 000 illegal migrants departed from Tunisia while around 27 000 migrants left from Libya. While nearly all those migrants who arrived from Tunisia were Tunisian nationals, the migrants who came from Libya were mainly nationals from sub-Saharan countries.

Libyan leader, Colonel Gaddafi, tried to make true what he announced on Libyan television; the 'flooding of Europe with migrants' as retaliation against the EU's support for the Libyan rebels. As a consequence, large fishing vessels, carrying an average of 300 sub-Saharan migrants, hit the island of Lampedusa during the weeks subsequent to his announcement. Many of these migrants had been living and working in Libya for years and refused to leave. Nevertheless, they were forced by the Libyan Army to embark vessels and leave for Italy.

At the same time, arrivals from Tunisia to Italy increased significantly due to several reasons. First of all, the situation in Tunisia had been described as chaotic in various parts of the country. The unemployment rate hit new highs each week and the ongoing clashes between Ben Ali supporters and opponents were reported from all over the country. Most of the interviewed migrants stated that they had left the country because of bad living conditions and the poor economic situation.

After the rebels captured Tripoli and forced the Gaddafi loyalists to retreat from the ports and harbours, the organising of migrant crossings to Italy, by the regime, came to an end. The last migration incident from Libya organised by the Gaddafi regime to Lampedusa was reported on 17 August.

At the beginning of September, migration flows from Tunisia to Lampedusa and the Pelagic Islands, which had decreased significantly after the bilateral repatriation agreement signed by Italy and Tunisia on 5 April 2011, started to increase again. The reasons behind this increase in seaborne migration were either opportunity driven, because of social disorder due to the fights between loyalists and supporters of Ben Ali, or the lack of opportunities in finding a proper job with a reasonable income.

Following the sharp increase in Tunisian nationals arriving in Italy, Italian and Tunisian officials met in Tunis on 12 September 2011 to discuss the state of play regarding the implementation of the agreement signed by Italy and Tunisia on 5 April 2011. As a result of these negotiations, it was agreed that the Italian authorities could repatriate up to 100 Tunisian nationals per day until all Tunisian nationals in the reception centres were repatriated.

In an effort to avoid being repatriated to Tunisia, Tunisian migrants in the reception centre in Lampedusa caused riots and set the reception centre on fire, destroying a significant part of the premises. This resulted in Italy officially declaring Lampedusa as an unsafe port with the consequence that newly arriving illegal migrants were transferred mainly to Sicily.

The JO EPN-Hermes 2011 was launched aiming to coordinate the operational efforts and cooperation between MS/SAC in order to control illegal migratory flows originating from Tunisia, Libya, Algeria and Egypt towards the southern maritime borders of Italy, namely Lampedusa, Pantelleria, Linosa and Sardinia.

The JO started on 20 February, in the South area of Lampedusa planned to last until 31 August 2011. Then, due to continued migratory flows from Tunisia and Libya, the JO was extended twice (at first until 31 December 2011 and secondly until 31 March 2012). A predefined area south of Sardinia was activated in the framework of the JO from 15 March until 31 August 2011. This area was deactivated due to the low number of migrant arrivals.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

*Link to the other Frontex activities, projects, programs*

The JO EPN Hermes has been implemented alongside with the JO EPN Aeneas 2011, both of them have shared the same ICC (International Coordination Centre) located in Rome and both JOs have been led and coordinated from the ICC Rome. ICC Rome has been developed as a core infrastructure to provide a platform for the management of JOs.

The ICC Rome staff participated in the ICC exchange pilot project aimed to acquire knowledge and best practices about the ICCs in Piraeus and Madrid.

A new reporting tool JORA has been implemented during the extension of JO in 2012.

The pilot project Positioning System has been tested during the JO EPN Hermes 2011 on in the aerial and maritime assets of Guardia di Finanza.

Guest Officers, aerial and naval assets deployed in the framework of the JO EPN Hermes, have obtained useful information about the place of deployment through the Yellow Pages under the umbrella of FOSS.

*Host and participating MS*

The Host Member State was Italy while the participating MS/SAC were: France; Portugal; Greece; Belgium; The Netherlands; Austria; Switzerland; Romania; Hungary; Poland; Germany; Spain; Finland.

In total 17 different authorities (3 from the Host MS and 14 from other MS/SAC), participated to the activities:

Host MS Participating authorities: Guardia di Finanza, Guardia Costiera and Polizia di Stato;

MS/SAC Participating authorities:

- Portugal (SEF, Military Air Force);
- France (Border Police, Customs);
- Greece (Coast Guard);
- Belgium (Border Police);
- The Netherlands (Coast Guard, Royal Marechaussee);
- Austria (Police);
- Switzerland (Police);
- Romania (Border Police, Immigration Office);
- Hungary (Police);
- Poland (Border Guard);
- Germany (Police);
- Spain (Guardia Civil, National Police)
- Finland (Border Guard).

During the JO EPN Hermes, 31 naval assets were deployed by the host Member State, Italy, due to the fact of the official declaration of Lampedusa as a non safe port. On the other hand, 21 aerial assets were deployed altogether from Host and home MS/SAC: Italy, France, The Netherlands, Portugal, Spain, Finland and Poland.

Within JO EPN Hermes 2011, 12 MS/SAC deployed 187 Guest Officers:

- 180 of them were deployed as debriefing experts in the detention centres of Cagliari, Caltanissetta, Trapani, Bari, Mineo and Crotona;
- 7 of them were deployed as Frontex Support Officer in Lampedusa Local Coordination Centre as Frontex local representatives.

Host MS deployed 39 Experts as team leaders of the debriefing teams and 4 Intelligence Officers and 3 operators to ICC during the whole period of the JO.

*Other participating entities*

Since the beginning of the JO EPN Hermes, Frontex established a direct cooperation with Europol, and was also cooperating with FRA - Fundamental Rights Agency, EMSA - European Maritime Security Agency, EFCA - European Fishery Community Agency, EASO - European Asylum Support Office.

All in all, the cooperation with other EU Agencies was an added value to EPN Hermes, creating a lot of synergies with them which enhanced interagency cooperation on EU level.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

#### Financial information

The budget initially committed for MS/SAC deployments was equal to 2,000,000€. Due to the continuous influx of migrants, there was a need to extend the JO EPN Hermes and in order to be able to respond to these developments, the final budget was increased in 12,972,968.24€.

The level of payments, on 22nd May 2012, was equal to 11,144,848.13€ (74.43% of the committed budget). The amount of 1,785,874.76€ (11.93%) is still to be paid, while the remaining 2,042,245.35€ (13.64%) was de-committed and reallocated to other activities.

## 2. Achievement of objectives

- To focus on the border surveillance activities in the operational areas enabling detection of all contact of interest within the mentioned area, in order to intercept persons attempting to cross the external borders illegally;  
**Achieved** - 92% of the total number of incidents were interceptions at sea, what declares the effectiveness of the patrolling activities and the good planning performed by the ICC;
- To facilitate the early detection and tracking of the contacts of interest in order to report their position to the authorities of the third countries where these have departed from, seeking for their prompt cooperation and to allow them to take the appropriate measure and actions;  
**Achieved** - The Italian authorities timely notified the Tunisian authorities on the presence of unseaworthy migrant boats originating from Tunisia, which resulted in 16 incidents of redirection to Tunisia involving a total of 1 029 migrants;
- To increase the information gathering, collecting operational information from all actors involved and to establish best practices on debriefing of migrants to obtain intelligence, thus improving the risk assessment that underpin the operational activities;  
**Partly Achieved** - The appropriateness and timeliness of the reporting system did not reach the expected standards, especially at the beginning of the operation when migration pressure affecting Italy reached its peak. Sufficient information was not provided with regard to migration trends in the main departure countries (Libya, Tunisia) and the situation at their external sea borders;
- To support Host MS in identification and return activities of third country nationals;  
**Partly achieved** The main steps forward to the successful readmission of Tunisian nationals were achieved by the Italian authorities due to the bilateral agreement concluded with the Tunisian authorities. While a significant number of Tunisian migrants could be returned, the majority of sub-Saharan migrants could not be readmitted;
- To prevent and combat cross-border crime by supporting the national authorities in disclosing cases of smuggling of migrants and trafficking in human beings including identification of victims;  
**Not Achieved** - Very little information was provided on the dismantling of migration facilitation networks in Italy and the apprehension of facilitators in the framework of the JO. Some information was extracted mainly from migrant interviews on the presence of organised criminal networks facilitating African women firstly to Libya and then to different cities in Italy for prostitution.
- To establish and exchange best practices to foster practical cooperation between the authorities involved in tackling irregular migration and other cross-border crime;  
**Partly Achieved** - The level of cooperation between the authorities involved during the operation was generally good. Having their own responsibilities and areas of interest, the different authorities in Italy, in some occasions, found it difficult to reach a common approach.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

### 3. Assessment of joint operational activities

#### 3.1. Response

##### Operational concept

Taking into consideration the risk assessment report, Frontex planned the activities in close cooperation with Italian Authorities defining the operational concept and the resources to be deployed. Frontex asked for the contribution of MS/SAC with aerial assets and human resources, and with the necessary flexibility in case of operational need to redeploy in different location. The Italian Authorities were responsible for all border operational activities in the operational areas and in the detention centres. On behalf of Italy, the main Frontex partners in this JO were Guardia di Finanza, Guardia Costiera and Polizia di Stato. The operational concept was mainly based in the border surveillance and early detections. Once detected any target of interest, Italian Authorities tried to contact with their partners in the North of African countries namely Tunisia and Libya in order to take the appropriate measures to save lives at sea. During the implementation of JO Hermes, 1 029 Tunisian migrants were rescued by Tunisian Authorities. Regarding the Libyan authorities, and due to the civil war and NATO military intervention, it was impossible to establish a contact point once there was no government on power.

Thanks to the quality and quantity of the interviews performed by debriefing experts deployed, Frontex was able to have a clear picture about what was going on in the North African coasts, and this, combined with the early detections was an added value for saving lives at sea - more than 20.000 people rescued. The migrants intercepted and rescued were passed the police procedures in the ports of Italy.

The fundamental rights of the individuals were safeguarded during the whole JO and all the activities were conducted in full compliance with Community Law, the existing provision of international law and according to the national legislation.

The main countries of destination for the irregular migrants were France, Germany and the North European countries, with a lot of migrants stating that they had relatives in those countries. It has been very positive to have debriefing experts from these MS/SAC in order to prevent second and third movements within the EU.

The ICC staff and all the participants in the JO were constantly briefed about the last findings and risk indicators, routes and modus operandi by the bi-weekly analytical report.

The aerial means were concentrated on early detection while the maritime means were tasked to detect, identifying, tracking and intercepting the targets during the operation. The crews were instructed on focusing in the information gathering and identifying potential facilitators. The command and control of the aerial and maritime assets remained under the authority of the national command and the tactical command was under the authority of the commanders.

Two major challenges occurred during the JO Hermes. On the 19<sup>th</sup> March, Operation "Odyssey Dawn", led by France, the United Kingdom and the United States, was launched following UN Security Council resolutions 1970 and 1973, concerning Libyan Civil War (naval arms embargo, no-fly zone and air strikes against Libyan Armed Forces). On the 23<sup>rd</sup> March, NATO launched Operation "Unified Protector", enforcing UN Security Council resolutions. As of 31 March 2011 NATO encompassed all international operations in Libya. Due to the possible threat of the anti-aerial Libyan weapon system, the operational area south of Lampedusa was reduced up to parallel 35, making it impossible to early detect any boat in distress.

After the international coalition and NATO's attack on Libya, Gaddafi used migrants as "political weapons" and making good on his early threats to flood Europe with migrants. Debriefing activities with migrants arrived from Libya, allowed Frontex to understand that the migrants were forced to embark by pro-Gaddafi Regime police and military forces. In order to face this new flow of migrants arriving from Libya, Frontex adjusted the operational area south of Lampedusa, extending it eastwards up to parallel 14.

##### Operational results

##### **Incidents and detections**

During the JO EPN Hermes 2011, 505 incidents have been reported with a total of 51 205 irregular migrants apprehended. Of the total number of incidents, 436 were inside the operational area (86.33%) and 69 outside the operational area, what clearly shows that the proper operational area was implemented.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

Moreover, of the total number of incidents, 462 were incidents at sea (91.5%) and only 43 were incidents inland. This result also shows that the surveillance activities were well planned and carried out.

Along with JO EPN Hermes operational results, Frontex sea operations also play an important role by saving of lives at sea. In the framework of JO EPN Hermes, 144 SAR incidents were recorded with 20 012 migrants rescued.

More than half of all the migrants who arrived from Tunisia were recorded during the month of March 2011 (118 incidents - 14 018 migrants). Most migrants who arrived from Libya and unknown areas (assuming to have also departed from Libya) were recorded during the months from April to August 2011 with a total of 27 713 migrants in 150 incidents. On the other hand, in 9 incidents, were detected migrants from Egypt, Algeria and Turkey nationality.

Since the beginning of the JO EPN Hermes, 165 facilitators were arrested.

Deployed debriefing experts from MS/SAC conducted 2.229 interviews with irregular migrants. The interviews performed by the experts and the reports of the Intelligence Officer, allowed Frontex to have a better situational overview and awareness.

The cultural mediators working along with the Guest Officers increased the quality of the information/intelligence gathered.

The briefings of the experts and crew members from MS/SAC, organized by Frontex at the beginning of their deployment, was successful in providing them with specific knowledge concerning the JO, Frontex Code of Conduct and fundamental rights.

The exchange of experience among the officers from different MS/SAC as well as the exchange of contact details will be positive for all participated MS/SAC.

Assessment of the enhanced border security on other cross-border crime

During the JO, high importance was given to the parallel activities, especially for the detection of drug smuggling, illegal fishery and oil pollution. All the assets involved in the operation paid attention to detect targets suspected to be involved in illegal activity. Despite the detection of a group of vessels suspected of illegal fishery in the month of March 2012 at the East limit of the operational area limiting with Tunisia, which was reported to EFCA, no cases of drug smuggling or oil spill were officially reported in the framework of the JO.

Suspected facilitators/criminals of serious crime apprehended

Due to the massive arrivals and the humanitarian crisis situation in Lampedusa, the focus on the identification of facilitators was compromised. Nevertheless, crew members of the air and naval assets were instructed, when possible, to focus on the identification of facilitators and with the contribution of the interviews performed by debriefing experts, allowed the Polizia di Stato to arrest 165 facilitators, some of them already with criminal background in Italy.

Italian Authorities did not provided Frontex with the outcomes of the criminal investigation and Court sentences.

Italian Authorities did not allow to deploy any Frontex experts upon arrival, due to the declaration of "non safe" port regarding Lampedusa, which limited the support to local authorities in the initial procedures to the identification of facilitators.

Assessment of capacity of human resources

Within JO EPN Hermes 2011, 12 MS/SAC deployed 187 Guest Officers. 180 GOs were deployed as debriefing experts in the detention centres of Cagliari, Caltanissetta, Trapani, Bari, Mineo and Crotone, and 7 GOs were deployed as Frontex Support Officer in Lampedusa Local Coordination Centre, as Frontex local representatives.

Host MS deployed 39 Experts as team leaders of the debriefing teams, 4 Intelligence officers covering the whole period of the JO, and 3 operators to support the ICC staff also for the whole period of the JO. The total effective operational man days were 19,020. The total number of human resources deployed has been satisfactory taking in consideration the workload of the JO.

Assessment of capacity of technical resources

**Aerial assets**

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

During the JO EPN Hermes, 21 aerial assets (FWA 'Fixed Wing Airplanes' and HELI 'Helicopters') were deployed by HMS Italy and MS/SAC France, The Netherlands, Portugal, Spain, Poland and Finland. The Aerial Assets were deployed for border surveillance and early detections. The total number of effective operational days account for 542. Fixed Wing Airplanes have patrolled 1.574 hours and Helicopters 148 Hours.

Almost all the deployed aerial assets fulfilled the requested patrolling of hours, except when the weather conditions did not allow it but patrolling hours were recovered as soon as the weather conditions allowed because it was known that after a period of bad weather conditions, the number of arrivals increase in the following days.

**Maritime assets**

Within JO Hermes Extension 2011, Frontex co-financed 31 deployments of Maritime Assets (CPV 'Coastal Patrol Vessel') of HMS Authorities. The total number of effective patrolling days was 977. Maritime assets patrolled 4.763 hours covering the entire operational area.

Due to technical characteristics, CPV were optimal surveillance tools due to the fact that they were ready to act and patrol in case of early detection and especially in SAR events.

**3.2. Awareness*****Risks and threats, modus operandi and trends identified***

The migratory flows developments depend directly from the geo-political situation in third countries. The unstable political situation in North Africa, namely Tunisia and Libya, has played a crucial role in determining intensity of migration flows. The "Arab Spring" has directly affected JO EPN Hermes 2011 implementation and required a constant monitoring in order to react from the operational point of view, whenever needed.

**Migratory Flows from Tunisia*****Profile of migrants***

The vast majority of irregular migrants coming from Tunisia were Tunisian nationals. There were also a few Algerian, Libyan and sub-Saharan nationals recorded arriving from Tunisia. The profile of Tunisian migrants can be described as following:

- Single male adults aged 20-35 years on average, in good health, well dressed, having rucksacks with additional clothes and mostly possessing mobile phones.
- Medium level education, jobless after the crisis in Tunisia, coming from different areas of the country (Gabes, Sfax, Ben Gardane, Djerba, Monastir, Sousse, Al Mahdia, Kelibia and Medenine).
- The vast majority were Muslim Sunnites, speaking mainly Arabic and also French, English and Italian, all undocumented to avoid repatriation after their disembarkation to Italy.
- Having relatives or friends in EU MS/SAC which were also stated as their final destination(s): France, Germany, Belgium and Italy were the countries mainly stated by the migrants.

***Profile of Boats***

- Provided by migration facilitation networks
  - Medium and large size wooden fishing vessels up to 30 metres long with one or two decks and capacity for 300 people.
  - Wooden and rubber boats (zodiac type) up to 8 metres long with outboard engines, mainly to reach the main vessels offshore but also used for short distances (Kelibia- Pantelleria).
- Purchased by the migrants
  - New or second hand wooden, fibre glass or rubber boats (zodiac type), up to 8 metres long with one or two new or second hand outboard engines up to 50 HP.

***Routes***

- Main departure areas to Lampedusa-Linosa: Jarjis (the main departure area in February and March), Djerba, Sfax, Sousse, Gabes, Skhira, Mahdia, Mahares, Monastir, Hassi Jerbi, Kerkennah island.
- Main departure areas to Pantelleria: Sousse, Kelibia, El Haouania, Bizerte, Nabeul, Korba.

All arrivals into EU territories were done through five different identified corridors. The identification of the corridors was done on the basis on information provided by migrants and the places of detections.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

#### **Modi Operandi**

Two main *modi operandi* have been identified with regard to illegal migratory flows from Tunisia to the Pelagic islands: facilitation of migrants by organised criminal networks (main *modus operandi*), as well as organisation of the illegal trip by the migrants themselves in groups.

- **Facilitation of migrants by organised criminal networks**

According to migrant interviews and additional intelligence received, due to the socio-political turmoil in Tunisia, a lack of police and military surveillance occurred in the departure areas close to Jarjis as well as in the areas between Gabes and Sfax. Most police and military personnel were dedicated to the security at the borders and in the capital Tunis. Therefore, facilitation networks could easily operate in the aforementioned departure areas.

Some migrants stated that they tried to get a visa under false pretences at the Italian Consulate in Tunisia, but the fee requested for issuing the visa was 6 000 EUR, therefore they decided to attempt to reach Italy by sea paying much less.

The migrants arranged meetings with the facilitators in public places and were then transferred by pick-up trucks, rented taxis, cars and vans to safe houses that varied from rented houses to deserted hangars, large containers and even holiday villas, which were unoccupied. Migrants were transported to the safe houses mainly during the night making it more difficult for the migrants to recognise specific areas. A few cases were mentioned of migrants even being blindfolded for this purpose.

#### **Organisation of the illegal trips by migrants in groups**

In several cases, migrants stated that due to the high fares requested by facilitators, they preferred to organise the illegal journey by themselves in groups, purchasing all the necessary equipment, such as the boat, the engine, the compass or a GPS device, the fuel, the food and the water. They opted mainly for second hand wooden boats or new rubber boats as well as fibre glass boats.

In order to ensure that they would reach their destination, the migrants even bought a second engine, usually second hand, in case the first one suffered technical failure.

#### **Facilitators and Payment Procedures**

A lot of information was provided during migrant interviews in relation to the presence and organisation of several migration facilitation networks operating close to the main departure areas, namely, Jarjis, Sfax, Sidi Mansour and Djerba. Additional intelligence strongly indicated the close relationship between the main organisers of illegal crossings and the police in certain areas (Sfax, Sidi Mansour, etc).

Skippers were mainly of Tunisian nationality; additionally several times migrants claimed that the skippers were from a certain area (Sfax, Gabes, etc) due to their accents. According to many migrant interviews, skippers and other facilitators onboard migrant boats mingled with migrants upon interception and while at the reception centres, they asked to be transferred to Caltanissetta or other places where the Italian authorities were organising repatriations to Tunisia.

Facilitators in Bari, Ventimiglia and Genova were offering irregular migrants transportation to France for 250 EUR. These facilitators were also offering to withdraw money from Western Union for those staying illegally in the country. Some of these facilitators were Moroccan. In France, some families were hiring car drivers to pick up their relatives or friends in Italy or close to the land border with France in order to bring them to French cities.

Most payments were made in cash usually before boarding the boat while some migrants who had no money stated that their relatives supported them financially to make the trip by sending them money via the Western Union.

Those migrants who organised the trips by themselves paid up to 7 000 EUR in groups to buy all the necessary equipment. Some migrants stated that they paid 3 800-4 000 TND to buy a new fibre glass boat 6 metres long from a factory located in Ben Arouse.

#### **Bilateral agreement Italy-Tunisia**

In an effort to curb illegal migratory flows from Tunisia, Italy and Tunisia signed a Memorandum of Understanding (MOU) on 5 April, envisaging a daily repatriation rate of 60 Tunisian nationals on board two charter flights (30+30) per week. After the first repatriations, riots and protests by Tunisians migrants were reported at the reception centre in Lampedusa.

On the same date, the Italian Prime Minister signed a Decree on "humanitarian measures for temporary protection", granting a six-month residence permit to all North African migrants who entered Italy from 1 January to 5 April 2011, with the exception of those who already had an expulsion order, those being subject to criminal investigations or were considered as "socially dangerous".

The repatriation agreement had a direct impact on decreasing illegal migratory flows from Tunisia from the end of April until the beginning of August. It also changed the *modus operandi* used by facilitators to reach Italy. Pantelleria, Linosa and Sicily were now targeted by facilitation networks to disembark migrants on the shores unnoticed, enabling the skippers to return to Tunisia and undertake more illegal trips to these areas.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

In August, migratory flows from Tunisia to Lampedusa increased again. According to intelligence gathered,<sup>1</sup> the main factors leading to this increase were firstly, the contacts of Tunisians being in the reception centre in Lampedusa with compatriots in Tunisia, urging them to travel illegally to Italy whenever the centre was reaching its full capacity. This forced the Italian authorities to transfer the newly arrived migrants in Lampedusa to Sicily or the mainland. Secondly, males under the age of 21 were being forced to undertake military service in Tunisia, often far beyond the required period necessary.

Migratory Flows from Libya

The peak month for seaborne illegal migratory flows from Libya to Lampedusa were May with 24 incidents reported with a total of 7 498 irregular migrants intercepted. Furthermore, a major incident, involving 917 irregular migrants, was also reported that month in Sicily (out of the operational area), with Libya being the departure country. The last incident organised and facilitated by Gaddafi's regime was reported in Lampedusa on 17 August. When the rebels entered Tripoli and fought against Gaddafi's forces, the seaborne illegal journeys organised and facilitated by them from Libya to Europe came to a halt.

**Profile of Migrants**

The majority of irregular migrants facilitated from Libya to Italy by boat were sub-Saharan. There were also some migrants detected from the Horn of Africa and even a small number of Asian migrants.

**Horn of Africa and Sub-Saharan Migrants**

- Single male adults mainly 20-35 years old, without money, with a low level of education and a limited knowledge of the French or English language, mostly Muslim Sunnites, living in the suburbs of Tripoli, Benghazi, Zuwarah, Zliten and Az Zawiyah for several months or years;
- Travelled through several African countries where they worked for a certain period of time before arriving to Libya;
- Forced to enrol in Gaddafi's forces or leave Libya after the start of the revolution;
- Almost all of them were undocumented to avoid repatriation after their arrival to Italy or because their documents were taken by Gaddafi's forces before boarding;
- Having relatives/friends in EU MS/SAC which were also stated as their final destination. The countries mentioned were mainly Italy, Sweden, Norway, the Netherlands, Germany, the United Kingdom, Belgium and Switzerland.

**Asian Migrants**

- The vast majority were single male adults, but also increasingly married males, aged 30 on average, with a high level of education, mostly English speaking;
- Living and working in Libya for a few years, losing their job after the start of the revolution in Libya.

**Profile of Boats**

- Provided by migration facilitation networks.
  - Medium size wooden fishing vessels up to 18 metres long with one or two decks, with a capacity to hold 300 people.
  - Rubber boats (zodiac type) up to 15 metres long with outboard engines.
- Provided by Gaddafi's forces.
  - Medium size wooden fishing vessels up to 18 metres long with one or two decks, with a capacity to hold 300 people.
  - Large size wooden or steel fishing vessels up to 35 m. long with one-two inboard engines, overcrowded (up to 900 people) and on many occasions unseaworthy, causing SAR operations to be conducted with the loss of migrants at sea (Figures 1, 2 and 3).

**Routes**

- According to migrant statements, the main departing areas from Libya towards the Pelagic Islands were the seaside areas in the vicinity of Tripoli, namely the port of Medina (old Tripoli), the military port located in Sidi Bilal Area (west of Tripoli), the fishing port of Janzour (east of Tripoli), as well as to a lesser extent Zuwarah, Sabratah, Ed Dachia and Az-Zawiyah. The latter was also the departing point of migrant vessels that landed in Malta.

<sup>1</sup> FOO/Intelligence Component Report

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

The time of departure was mainly from 19:00 to 24:00 hrs and the journey lasted 24-48 hours on average. Nevertheless, depending on the weather conditions and the number of migrants onboard several of the vessels, it sometimes took four-five days to reach the Pelagic islands.

- Many of the West African migrants interviewed by Frontex debriefing teams described several land routes which were used to reach Libya before the start of the revolution, however, several claimed to have used these routes to reach Libya even after the start of the revolution.

The most expensive route was used by criminal networks when migrants had valid travel documents. If they had no valid documents but had enough money to pay, the facilitators transferred them via Tamanrasset to Ghardaja, Algeria. Those without money and travel documents were transported from Tamanrasset to Djanet (Algeria) by car, and then continued on foot to Sabha (Libya).

The cities traditionally associated with illegal migration via land routes, such as Gao (Mali), Tamanrasset (Algeria) and Agadez (Niger) were active transit points, offering migrants a variety of facilitation services (travel information, counterfeit/forged documents, means of transport). Some *Tuareg groups*, mostly located in West and North African countries, played an important role in the transportation of migrants within this area.

**Modi Operandi**

Initially, there were two main *modi operandi* used to facilitate irregular migrants from Libya: firstly, migration facilitation networks looking for profit and, secondly, the Gaddafi military and police forces organising trips, free of charge or under payment, for sub-Saharan, Central African and Horn of Africa migrants who were living and working in Libya.

**Migration Facilitation Networks**

There were two main *modi operandi* identified involving migration facilitation networks:

- In April and May, Libyan nationals, as members of these networks, used Libyan intermediaries living in Tunisia to recruit would-be migrants in this country and transport them to the Libyan shore, from where the illegal sea crossing to Italy took place.

Migrants were transferred by taxis, pick-up trucks and other vehicles to safe houses in areas close to Tripoli (Abu Salim, Al Jarabouli, Moshruha, etc), where they were divided into groups and kept until departure. All their belongings were taken away. Then, the facilitators instructed these intermediaries to recruit a skipper and buy a medium size wooden fishing boat.

Consequently, the skipper operated the boat from Tunisian to the Libyan waters. The boat remained 6-10 miles offshore in order to avoid being detected by Libyan and Tunisian radars. Once on the high seas, the skipper sent the facilitator a text message with the vessel's coordinates.

The facilitators then transferred the migrants by truck to the departure areas. The ports of Tripoli mentioned above were exclusively controlled by Gaddafi's forces, thus the facilitators had to pay around 4 000-5 000 USD to Gaddafi's forces to allow the trucks enter the port. Inside the port, the soldiers divided the migrants into groups of 20-25 people and guided them whilst boarding the rubber boats. These rubber boats (zodiac-type) up to 6 metres long were bought by the Libyan facilitators for 9 000-12 000 TND and used to transfer the migrants to the main vessel offshore according to the coordinates of GPS devices. When the boarding was completed, Libyan Navy vessels escorted the vessels to the outer limits of Libyan territorial waters.

- Another *modus operandi* involved the facilitation of migrants from the Horn of Africa, especially Somalis, before but also after the end of Gaddafi's regime, by well organised international criminal networks which comprised Sudanese, Somali, Ethiopian and Libyan nationals. These networks have been facilitating these migrants from Somalia through Kenya to Khartoum (Sudan) and then to Tripoli via Al Kufrah, Adjabiya and Benghazi. This *modus operandi* (use of zodiacs without facilitators onboard, satellite phones and GPS devices or compasses, departing from an area close to the Libyan-Tunisian land border or other coastal areas in Libya) was identified in several incidents reported in Italy and also in Malta.

The incidents reported in the final months of 2011 and also at the beginning of 2012 in Italy and Malta involving mainly Somali migrants combined with the announcement, on 5 December, by the new interim government in Libya of the interception of almost 500 African migrants bound for Italy onboard a fishing vessel, strongly indicate the reactivation of pre-civil war migration facilitation networks.

**Migration Facilitation by Gaddafi's Forces (main modus operandi)**

The Gaddafi regime was facilitating irregular migration in an effort to raise money and as retaliation behaviour to NATO operations in Libya. For this purpose, the Libyan Police and Army were searching for 'black Africans', especially sub-Saharan migrants, in the cities of Tripoli (Salaheddine-Abu Salim-Cherghya-Kiremiya) and Zuwarah, forcing them to work as Gaddafi's mercenaries or leave the country.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

In an additional effort to force non-Libyan nationals to leave Libya, a gang named “the ASMA Boys”, consisting of young Libyans was also used, as mentioned by migrants many times during interviews. This criminal gang under the instruction of the Gaddafi regime was robbing, beating and intimidating these migrants, especially the so-called “black” Africans in order to force them to leave Libya. The profit gained was shared among them and also among Gaddafi’s forces, which used this money also for the procurement of migrant vessels.

Those non Libyan nationals who refused to enrol in Gaddafi’s forces were transferred by force to the above-mentioned ports in Tripoli and the surrounding areas by bus, truck and pick-up truck. They were kept in groups inside military hangars which had a capacity for more than 2 000 people.

Initially, the Libyan authorities used medium size vessels to facilitate the migrants; nevertheless, at a later stage when the hangars reached full capacity, they started purchasing large size vessels with 2-3 decks to transfer more migrants each time. It was stated by migrants during interviews that, on occasion, Gaddafi’s army or police personnel were escorting their boats, with additional dinghies, up to the main vessel. They then returned to the shore when all the migrants had boarded the main vessel.

Facilitators and Payment Procedures

The Gaddafi regime was recruiting persons from different nationalities (mainly Tunisians, Moroccans, Algerians, Libyans, Somalis, Ghanalans, Malians, Chadians, Sudanese, Nigerians Ivoirians and Eritreans) as skippers just before the departure of the vessels. They were paid up to 10 000 USD to make the illegal crossing and provided with a satellite phone, compass or GPS device, boarding the last zodiac to reach the main vessel offshore.

Migrants from the Horn of Africa and the sub-Saharan region were recruited as skippers mainly to take advantage of their lack of knowledge of the distance from Libya to Italy and sailing conditions.

Apart from the skippers, other facilitators were also reported by migrants onboard the vessels (technicians, associates, etc), who mingled with migrants upon interception of the vessels by the Italian authorities.

The fare paid for the sea crossing organised by the Gaddafi regime varied between 300 and 600 EUR per migrant, whilst migration facilitation networks were charging between 500 and 1 000 USD (approx. 350-700 EUR). This fare was paid by the migrants inside the safe houses/hangars or on the shore just before boarding for Italy.

Migrant interviews disclosed information on the sexual exploitation of Nigerian women who were brought from Nigeria and Niger to Libya then making the seaborne illegal journey to Italy.

A Liberian migrant stated that he witnessed prostitution in Tripoli, involving women from Nigeria and Niger who were brought occasionally to Libya by Nigerian mates and then forced to prostitute themselves until they collected 4 000-5 000 USD; the amount needed to be released. 50% of the profit was taken by a procurer and the other 50% by each woman herself. Afterwards, these women were forced to go to several EU MS for sexual exploitation. He even stated that in the CARA in Mineo (Catania), Nigerian males and females have presented themselves as couples, consisting of women acting as prostitutes and men acting as procurers. The women were picked up, each afternoon outside the CARA, by car for prostitution purposes.

Migratory flows from Algeria

Almost all of the detected migrants were young males of Algerian nationality, with a low or mid level of education. They were unemployed or involved in mainly secondary jobs, speaking Arabic as well as French and Italian to a lesser extent. They mostly declared Italy and secondly France and Belgium as their destination country.

Mostly old wooden boats and to a lesser extent fibre glass boats were used for the illegal trips from Annaba to Sardinia over the past few years.

The route from Annaba (Algeria) to Sardinia is traditionally a regional seaborne route which has been used over the past few years. The departure places are the beaches in and around Annaba and the wider areas (Sidi Salem, Cite Seybouse, El Chat, El Battah, etc).

The would-be migrants come from the wider region of Annaba in north-west Algeria but also from other cities. They are recruited by members of the local migration facilitation networks in public places. After reaching an agreement on the price with the facilitators, they reach the departure beaches by taxi or other vehicle, often assisted by the facilitators.

The main organisers as well as the skippers of the boats are locals from the Annaba region dealing with fisheries and well-known for organising illegal trips to Italy. If the skippers reach Sardinia undetected, they are facilitated by local associates and disappear whereas upon interception of the vessel they mingle with the migrants.

Those migrants who arrived to Sardinia stated that they had to pay 350-600 EUR to the organisers or intermediates; a certain amount in advance and the rest just before departure.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

#### Migratory flows from Egypt

The majority of migrants who arrived from Egypt were Egyptian males, aged 20-30 and who had left the country for economic reasons. Egyptian Copts (Christians) claimed to have left Egypt due to persistent persecution by Islamic groups.

Wooden or steel fishing vessels in seaworthy condition, having onboard rubber dinghies for the transfer of migrants to the coast, were preferably used. In ten incidents involving Egyptian migrants Egypt was identified as the departure country whereas, in one case, the departure area was not identified. According to migrant interviews, the main departure points were coastal areas close to Alexandria and Port Said, whereas in one case Sidi Bardani, close to the border with Libya, was mentioned.

Due to the long distance to Italy and the necessity for skippers to operate the large vessels, migrants were exclusively facilitated by migration networks active in Egypt.

After their recruitment by local migration facilitation networks, migrants were transferred to safe houses in Damietta, Alexandria and Port Said. At the departure beaches they boarded dinghies to reach the large vessels waiting offshore for departure.

It was reported that several migration facilitation networks, comprising up to 20 members, were active in Egypt, facilitating Egyptian migrants to Italy. Migrants claimed to have paid up to 4 000 EUR each for the journey. In some cases half of the fare was paid in advance and the rest would be paid by relatives in Egypt after arrival in Italy, while others without money stated to have signed a promissory note for payment at a later stage.

#### *Assessment of information gathering and exchange*

##### **Best practices**

- The establishment in August of a single e-mail account by the ICC in Rome as well as the inclusion and transmission of the daily package with a single e-mail simplified and considerably improved the monitoring by the ASOs of the reports sent on a daily basis from the ICC.
- The Frontex debriefing teams consisted of Italian team leaders (PDS Officers), debriefing experts sent by EU MS/SAC as well as cultural mediators/interpreters deployed by Italy. The debriefing teams contributed positively to the JO especially with regard to the carrying out of 2 229 migrant interviews in the period 20 February 2011- 31 January 2012. During the entire implementation period of the JO, the debriefing teams were deployed in nine places altogether where reception centres hosting migrants were seated, after the approval of the Italian Ministry of Interior. Some of these centres were used for asylum seekers (CARA) and some for identification and expulsion (CIE).
- The deployment of an FSO on Lampedusa Island which was subjected to high migratory flows during 2011 supported the quick transmission of incident related information, improved the reporting system and reinforced situational awareness concerning the sea areas around Lampedusa.
- The deployment of Polizia Di Stato (PDS) Officers, members of the Task Force established in Lampedusa some years ago, as Frontex debriefing team leaders having vast experience in seaborne migration incidents and their rotating deployment in different reception centres hosting migrants improved the quantity and quality of information provided as well as the performance of debriefing activities in general.
- The deployment of debriefing experts, with vast experience in migration related issues for long periods (7-8 months) to different reception centres hosting migrants, improved significantly the quantity and quality of the information gathered.
- The staff of the FOO, Intelligence Component, monitored debriefing activities, undertook missions on the spot in order to brief debriefing experts on the state of play with regard to the JO and provided them with debriefing guidelines to improve the quantity and quality of the information gathered.

##### **Problems identified**

- The appropriateness and timeliness of the Incident Reports did not reach the expected standards. Some incident reports included not enough information and were also not sent on time during the peak times of the JO.
- Due to supporting both JOs EPN Hermes and EPN Aeneas, the IO faced a permanently high workload. Nevertheless, the IO was able to provide, in general terms, the requested information concerning the

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

incidents which occurred in the operational areas of the JO EPN Hermes 2011. It was sometimes difficult for the IO to provide sufficient information concerning the facilitators apprehended, the migration trends in Libya and Tunisia, as well as the situation regarding the sea borders and coastline of these countries which is very important to consider the risk towards the external sea borders of the Mediterranean EU MS, especially Italy.

- Sometimes no information was provided on the certain reception centres where a considerable number of migrants that arrived in Italy were transferred, making the arrangement for the redeployment of the debriefing teams very difficult.
- Problems with internet connection in some reception centres hampered daily work activities of the debriefing teams especially in the first six months of 2011.
- The deployment of Frontex debriefing teams to the reception centres in Bari and Crotone for both JOs EPN Hermes 2011 and EPN Aeneas 2011 created confusion in the selection of migrants for interviews, the conducting of interviews (debriefing experts deployed for the JO EPN Hermes conducted migrant interviews in the framework of the JO Aeneas and vice versa), the numerical order, content as well as the submission of the interview reports for each JO.
- The lack of access for the Frontex debriefing teams in some reception centres, to background information for each migrant, resulted in debriefing teams being unaware of the incident related details of the migrants to be selected for interview and the period of their presence in Italy. This problem was gradually solved in some of the reception centres.
- It proved difficult for debriefing teams to conduct interviews with Egyptian migrants due to their quick repatriation to Egypt (within 48 hours from landing in Italy).
- The availability in some reception centres of only one room for migrant interviews hampered the conducting of interviews by two debriefing teams at the same time, forcing them to work at intervals.

*Assessment of reporting structure and information exchange applications*

The operational reporting was based on automatic and electronic solutions based on "single data entry" (each incident recorded only one in excel sheet- incident report) and "database approach" (all incidents reports transferred to an excel database with use of macros) which allows the automatic generation of the reports from overall database (total statistics). From January 2012 the excel sheet was replaced by JORA system. The implementation of JORA system solved all the problems regarding the macros and the errors displayed because the excel sheets. FOSS portal was used within JO EPN Hermes according to the standards defined in the operational plan, and in such a way supported the information exchange.

The ICC personnel and crew members were constantly updated about the knowledge of the risk indicators, risk profiles and typical modus operandi of cross-border crime in the defined area by the ASO' Bi-weekly analytical reports.

### 3.3. Interoperability

Assessment of the enhanced operational cooperation

**Host and home MS**

Italy is hosting the JO EPN Hermes since 2007. Thanks to that, the Italian national authorities are familiar with operational plan and the cooperation with the participating MS/SAC is performed accordingly. Nevertheless, as a general rule of Ministry of Interior, one of the police authorities in Italy, Carabinieri, is not allowed to participate in Frontex coordinated operations and this causes a lack of information regarding the incidents occurred in their area of responsibility.

The implementation of the JO EPN Hermes fostered the cooperation among the entire stakeholders, Guardia di Finanza, Guardia Costiera and Polizia di Stato. In the very beginning of the operation, during the first month, there was no Intelligence Officer (IO) formally appointed, what limited the intelligence collection. After that, an IO was formally appointed and all the information was shared in the JCB with all the participants. The cooperation between Guardia di Finanza and Guardia Costiera was improving gradually, especially in the information transmitted to the ICC after SAR events. The communication among Italian authorities was performed through the internal channels and the ICC Rome which played a key role enhancing both, external and internal cooperation.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

#### *International organizations and other EU bodies*

Full cooperation with Europol was established since the very beginning of the JO in order to support national authorities to dismantle the structures of the criminal networks involved in smuggling of migrants and THB through exchange of information and intelligence via National Office. Nevertheless, due to the urgent humanitarian crisis in Lampedusa, the police procedures were hampered. All personal data collected was shared with Europol, via Host MS. Europol officers visited the ICC and participated in the JCB. Frontex, prior to the debriefing experts deployment, instructed them that any personal data concerning activities such, irregular immigration, THB, organized crime and terrorism had to be sent to the National Authorities to be provided to EUROPOL.

Frontex also cooperated with the following European Agencies: FRA - Fundamental Rights Agency, in particular, officers from FRA visited Lampedusa in order to gain knowledge about the JO procedures; EMSA - European Maritime Security Agency, crews members of the aerial and naval means were instructed to communicate any event related to maritime pollution (no case of pollution was detected during JO Hermes); EFCA - European Fishery Community Agency, crews members of the aerial and naval means were instructed to communicate any event related to illegal fisheries (one case related to the Blue Finn Tuna campaign in which a huge concentration of Tunisian vessels occurred at the external border of the operational area and all the data collected was sent through the proper channels; EASO - European Asylum Support Office, Hermes team was constantly updating this Agency with the latest information.

#### *Third countries*

Due to the North African turmoil it was impossible to involve third countries because some of them were stateless. It is recognised that direct cooperation with third countries of interest, concretely Tunisia, Algeria and Libya, of the most importance for the outcome of this type of joint operation. Nevertheless, despite the efforts put by Frontex, and taking in consideration the turmoil in North African countries, it was impossible to have, within JO EPN Hermes 2011, any observer or establish a point of contact from the above mentioned third countries.

### **3.4. Performance**

#### *Human resources*

The performance of the personnel deployed in the ICC has been satisfactory in general. However, the ICC Coordinator shared his task with other multiple duties, therefore his tasks were mainly performed by the deputy ICC Coordinator, who was always fully devoted to the JO, and performed his duties in an excellent way.

Guardia di Finanza officers were deployed in the ICC on rotation bases (15 days). In the course of the JO their performance improved significantly in the terms of competence.

A Liaison Officer (LO) from Guardia Costiera was a permanent element in the ICC and JCB and brought added value to the success of the JO regarding the SAR events.

The representative from Polizia di Stato, acting as IO, participated in the ICC and JCB meetings, working for both JO EPN Aeneas and EPN Hermes allowed him to get better situational awareness on illegal migration trends at the Ionian Sea. Nevertheless, during higher period of number of arrivals in EPN Hermes operational area, the IO was overloaded and it was difficult to carry out all his tasks for both JOs.

JDT working in the Detention Centres/CARAs, allowed Frontex to have a better situational overview and awareness. Understanding that there is always room for improvements, the deployment of the debriefing teams to the landing areas would be more valuable for the information and the intelligence gathering.

The role of cultural mediator was vital in terms of amount and quality of the intelligence gathered.

In the future, Frontex should have GOs deployed in Lampedusa Island.

#### *Technical equipment*

The task of maritime units was mainly to identify and intercept the targets as well to act in all SAR events. When patrolling, CPVs mainly focused on monitoring the south-western area of the Island of Lampedusa, which is the main crossing point for migrants coming from Tunisia.

The aerial means were the main tool for surveillance, detection and identification. The long range aerial means have been very effective detecting small targets within wide patrolling areas. Limitation of the operational area, restrained the capacity to make early detections. The use of FWA for border surveillance

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

in comparison with helicopters is much more efficient, taking into consideration the cost/performance/area covered.

The flexibility to planning the patrolling hours by all deployed assets, contributed to a better operational planning. When operating two aerial assets within the same operational area, Frontex asked for a 6 hours timeframe between flights in order to assure all day patrolling in the Operational area. This request was not always fulfilled.

At first there were technical communication problems between ICC and the MS/SAC participating means. Nevertheless, these technical problems were solved as the operation was developed.

Only Host MS maritime assets participated in the JO. It would have been an added value to deploy MS maritime assets in Lampedusa, this was not possible due to the closure of Lampedusa port by the Ministry of Transport declaring it as a "non safe" port.

*Assessment of performance of Coordination structure in host MS***The International Coordination Centre Rome (ICC)**

The location of the ICC in Guardia di Finanza (GdF) premises was appropriate. GdF is the Italian competent authority to counter irregular migration at sea. Even if they do not have access to some maritime traffic or fisheries control systems, it is necessary to bear in mind that the mentioned systems could be considered as complementary surveillance tools although they have not been developed for maritime law enforcement surveillance (cooperative systems), thus, they cannot be regarded as surveillance systems.

**The Local Coordination Centre Lampedusa (LCC)**

An LCC was established in Lampedusa Island in the premises of Guardia di Finanza, providing in real time maritime operational picture in order to coordinate the maritime and aerial assets participating in the JO.

*Detention Centres and CARAs*

The JDT performed their work in the detention centres of Trapani and CARAs of Cagliari, Caltanissetta, Mineo, Crotona and Bari, previously nominated by Italian Authorities. Sometimes and due to logistical issues, migrants were transferred to different detention centres/CARAs that in the list provided by the Italian Authorities. This situation caused some logistical problems in the redeployment of GOs.

*Frontex Coordination*

The project team was composed of a Project Manager (PM), two project team member (JOU/SBS) and the Analyst Support Officer (ASO/RAU). PM was responsible for the overall planning, monitoring and evaluating activities. The cooperation between authorities and PM was satisfactory.

The FC cooperated closely with Frontex Headquarters on daily basis, particularly with the Project Manager, the ICC Coordinator and NOs, acting as the official Frontex representative.

The briefing sessions for the experts from host and participating MS/SAC, organized by Frontex in beginning of their deployment, were successful, providing them with specific knowledge concerning the operation as well as the Frontex Code of Conduct which includes a specific provision on the respect of fundamental rights, including international protection.

Intelligence component of Frontex Operational Office (FOO) had operational missions in the ICC Rome and detention centres and CARAs in order to provide guidelines to the IO for the improvement of the debriefing procedures and to brief the newly deployed debriefing experts, before starting their work in the JO.

The ASO monitored the performance of the IO and provided analytical findings and recommendations on weekly bases to improve the performances of the resources deployed.

Frontex Situation Centre (FSC) was constantly providing an updated situational picture of the illegal migration by preparing Daily Situation Report based on the information received by the ICC (daily packages) and the FC daily reports.

*Establishment and exchange of best practice*

The Pilot Project Reporting Tools - ICC's Staff Exchange Program was established in order to reinforce the cooperation among the ICC's, coordinating Joint Operations at sea borders, in a flexible cooperative framework, enabling these ICCs (Madrid and Pireus) with increasing situational awareness, response and

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

interoperability by exchanging their experts in order to share their experiences, knowledge's and best practices, optimising in this way the reporting in Joint Operations and EPN zones and promoting at the same time established standards and procedures.

#### 4. Main conclusions and recommendations

Conclusions	Recommendations
The current flows of Tunisian and sub-Saharan migrants towards Italy are low, Spring 2012.	A Joint Operation should be run with a low number of assets and experts deployed and serve mainly as a platform for immediate support in case there is a surge in migration flows.
The living conditions of people in Tunisia have not changed significantly since the revolution; therefore, further attempts of Tunisian migrants to reach Italy can be expected. Being aware of the repatriation policy in Italy, most flows will target Sicily.	The operational area should include the sea area between Tunisia and Sicily to cover migration flows towards Sicily.
A small number of vessels originating from Egypt exclusively targeted Sicily (out of the operational area of the JO).	The main flows for Egyptian migrants were reported to Calabria/Italy which is covered by JO Aeneas. The operational area for the JO Hermes should not be enlarged because of these minor flows to Sicily.
The islands of Lampedusa, Pantelleria and Linosa remain attractive to migrants coming from Libya as a substantial number of sub-Saharan migrants are not repatriated.	The Pelagic Islands should remain in the operational area in 2012 with special focus on expected migratory flows from Libya.
The number of facilitators apprehended in Lampedusa, Pantelleria, Linosa and Sardinia was low, taking into account that facilitators often mingled with migrants upon interception or escaped from reception centres.	The detection of facilitators should be focused on the timely identification and apprehension of facilitators upon the interception of vessels at sea and also after disembarkation on land. The I.O. should have the responsibility of moving, according to the operational needs the debriefing teams.
The intelligence gathered by debriefing experts proved to be essential for assessing the situation in the departure countries and for assessing migration flows in the area.	Debriefing teams should be deployed to the centres where sub-Saharan and Tunisian migrants are transferred to by the Italian authorities.
Frontex debriefing teams were deployed to the reception centres (CIE and CARA) where migrants were transferred to by the Italian authorities. The teams consisted of an Italian team leader, an interpreter (or cultural mediator) and two debriefing experts. They were able to conduct interviews with most of the migrants in the centres; however, sometimes more Arabic speaking interpreters were needed.	The composition of the teams proved to be efficient and useful, nevertheless, the deployment of more Arabic speaking debriefing experts would be very useful for the performance of debriefing activities, reducing at the same time the number of interpreters needed and thus achieving economies of scale.
Supporting JOs EPN Hermes and Aeneas, the IO faced a permanently high workload. Nevertheless, the IO was able to provide, in general terms, the requested information concerning the incidents which occurred in the operational areas of the JO Hermes Extension 2011.	The IO has to provide more information concerning facilitators arrested before or after the disembarkation of migrants as well as the migration trends and the situation at the Tunisian and Libyan sea borders.
Infrastructure standards for debriefing activities in	There is a need for improvements in reception

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

the reception centres were good. In a few cases problems occurred with non functioning internet connections and the availability of only one room for migrant interviews.

centres where interviews were performed in order to render the working conditions for the debriefing teams more sufficient.

The appropriateness and timeliness of the reporting system did not reach the expected standards as the reporting system itself related to a great number of incidents and irregular migrants was a great challenge for Italy

Frontex has to provide the IO and all ICC operators with adequate training on the reporting system.

The deployment by Italy of PDS Officers as debriefing team leaders, being members of the Task Force established in Lampedusa some years ago, with vast experience in migration issues was of utmost importance with regard to the performance of debriefing activities and maintaining good standards.

The continuation of deployment of Task Force members as debriefing team leaders is recommended.

The deployment of debriefing teams in Bari and Crotona for both JOs EPN Hermes 2011 and Aeneas 2011 caused confusion in the performance of debriefing activities in these two areas as the teams deployed for one JO were also used for the other JO.

There should be a clear distinction between the teams used for JO EPN Hermes and Aeneas. Therefore, the debriefing teams for JO EPN Hermes should be deployed to Sicily and not by any means to Bari and Crotona (landing areas for the JO Aeneas where respective debriefing teams are deployed for this JO).

Debriefing teams in some reception centres had no access to background information concerning the migrants, e.g. date and place of arrival, vessel details, etc. This hampered the selection procedure for migrant interviews and made it difficult if not impossible for the debriefing teams to identify if interviewed migrants provided a fake story or not.

All available information related to incidents should be obtained either by the officers on the spot, or the IO and be handed over to the debriefing teams in order to conduct high quality debriefing activities.

Due to the repatriation of Egyptian nationals within 48 hours from landing, debriefing teams faced difficulties in interviewing these migrants.

Proper communication from all sides is recommended to enable interviewing also Egyptian nationals before they are repatriated

## Operational Conclusion and Recommendations

## Conclusions

## Recommendations

The Frontex coordinated activities envisaged the cooperation between the MS, in particular among the deployed experts and crews exchanging the best practices and learning about the national procedures from each other.

In order to share responsibility on illegal migration at EU level it would be important to have MS resources (human and technical) based in Lampedusa island as a hot spot.

Proper Operational Area was chosen, taking in consideration that 86.33% of the incidents were detected inside the OpArea.

Keep on working in the same operational area and take into consideration the possible new flows in order to a better implement the operational activities and situational awareness.

The early detection is of high importance nevertheless some difficulties were experienced taking into account the fact that due to the turmoil in North African Countries there was no authority to address to.

Frontex and HMS have to try to involve third countries as much as possible in order to make effective use of the early detection tool.

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

The permanent cooperation between the Frontex Coordinators, the ICC duty officers and all the other participants, improved the level of coordination and exchange of information;	It is recommended to reinforce the reliable cooperation with all the Authorities, making a especial effort y with the Italian Air forces in order to smooth the administrative procedures for the deployments of the aerial assets.
The majority of migrant vessels were detected and intercepted at sea (91.5%); ensuring their early detection and saving migrants' lives in SAR operations. 20,012 migrants were rescued in 144 Search and Rescue cases	It is recommended to deploy aircrafts and vessels in 2012 to ensure not only the early detections but the saving of lives at Sea.
165 facilitators have been detained therefore the level of effectiveness is good but there is always room for improving	I.O. should have, at a later stage, more information about the incidents and review it in JORA.
The ICC Rome has the infrastructure to be a permanent platform for the coordination of Frontex maritime activities. The ICC personnel performed their tasks according to the Operational Plan	To improve the level of information exchange within the ICC, it could be good to overlap the human resources for a short period of time before their departure.
Separate operational briefings with the participants before their deployment is more effective than a general operational meeting before the operation starts	In fact, it has been done on a monthly basis or every time new GOs and crew member has been deployed therefore it is necessary to continue in the same line.
The flexibility and cooperation of the participating Member States in the deployment of guest officers and patrolling means have been very helpful for the better implementation of the operation;	Experts should be provided with the necessary tools before deployment. MS are recommended not to pay in advance the accommodation of experts because they can be redeployed in case of operational need.
HMS's final request of payment was not in line with the scheduled SFD. There was an over estimation of the expenses during the presentation of the REM;	In these cases, it would be appreciated if the participating MS/HMS should monitor the expenses of the assets during the ongoing operation. In case of saving, they should inform Frontex, in order to prepare a de commitment of the budget
Migratory flows from Libya were considered by Gaddafi's regime as retaliation behaviour against the EU's support for the rebels in Libya. After the fall of the Gaddafi regime Italy was facing a growing number of migration cases from Libya, initiated by the reactivation of pre-civil war facilitation networks.	The operational area should include the Pelagic Islands. Malta should be included into the operation as they are targeted as well by these flows.
The low seasonal migratory flow from Algeria to Sardinia noticed over the past few years continued.	Further expansion of the operational area to the west should be considered by activating the area south of Sardinia in case the flows from Algeria increase.

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

**FACT SHEETS - STATISTICS****1. Time schedule**

Planning meeting with participating MSs	16 February 2011
Operational briefing for the participants	8 March 2011
Implementation of the joint operation	20 February 2011 - 31 March 2012
Evaluation meeting	29 February 2012

**2. Participation**

MS	Resources deployed	Period of deployments	
AT	Expert - Border Police	(2)16.05.11	20.06.2011
		01.07.2011	02.08.2011
BE	Expert - Border Police	16.08.2011	26.09.2011
		28.02.2011	21.03.2011
		21.03.2011	31.03.2011
		02.09.2011	20.09.2011
CH	Expert - Border Police	20.09.2011	11.10.2011
		10.10.2011	31.10.2011
		(2)28.02.11	31.03.2011
		(2)31.03.11	30.04.2011
DE	Expert - Border Police	(2)02.08.11	31.08.2011
		01.03.2012	31.03.2012
		01.07.2011	31.07.2011
ES	Airplane - Guardia Civil	18.07.2011	16.08.2011
		07.04.2011	30.04.2011
ES	Expert - National Police	(2)03.03.11	31.03.2011
		(2)31.03.11	30.04.2011
		(2)28.04.11	01.06.2011
		(3)30.05.11	30.06.2011
		28.06.2011	01.09.2011
		(2)28.06.11	01.08.2011
		(3)30.07.11	01.09.2011
		30.08.2011	02.10.2011
		30.08.2011	01.10.2011
		14.09.2011	02.10.2011
		(2)30.09.11	31.10.2011
		30.10.2011	01.12.2011
		31.10.2011	01.12.2011
29.11.2011	22.12.2011		
ES	Airplane - Guardia Civil	07.04.2011	30.04.2011
ES	National Officer Guardia Civil	07.04.2011	30.04.2011

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

FI	Airplane/Border Guard	01.03.2012	31.03.2012
FR	Airplane - Customs	12.05.2011	16.05.2011
FR	National Officer - Customs	12.05.2011	16.05.2011
FR	Border Police	(2)25.02.11	31.03.2011
		25.02.2011	30.04.2011
		(3)25.02.11	31.03.2011
		(5)31.03.11	30.04.2011
		(6)01.05.11	30.05.2011
		(6)01.06.11	30.06.2011
		(6)01.07.11	31.07.2011
		(6)30.07.11	31.08.2011
		(3)01.09.11	29.09.2011
		(3)30.09.11	27.10.2011
(2)28.10.11	24.11.2011		
10.01.2012	02.02.2012		
GR	Coast Guard	18.07.2011	10.08.2011
HU	Border Police	18.05.2011	16.06.2011
IT	Airplane - Guardia Costiera	01.04.2011	30.04.2011
		01.06.2011	30.06.2011
		01.08.2011	31.08.2011
		01.10.2011	31.10.2011
		01.12.2011	31.12.2011
IT	Airplane - Guardia di Finanza	17.02.2011	31.03.2011
		01.05.2011	31.05.2011
		01.07.2011	31.07.2011
		01.09.2011	30.09.2011
		01.11.2011	30.11.2011
IT	CPV - Guardia Costiera	17.02.2011	31.12.2011
		01.08.2011	31.10.2011
		01.06.2011	31.07.2011
IT	CPV - Guardia di Finanza	17.02.2011	31.12.2011
		01.06.2011	31.07.2011
IT	National Officer Guardia Costiera	04/03/11	31.12.2011
IT	Expert - Polizia di Stato	14.03.2011	31.12.2011
		01.06.2011	31.12.2011
		(4)21.02.11	31.12.2011
		01.06.2011	31.12.2011
IT	Cultural Mediators Polizia di Stato	21.02.2011	31.12.2011
		01.06.2011	31.12.2011
NL	Airplane - Coast Guard	15.03.2011	31.03.2011
NL	National Officer Coast Guard	15.03.2011	31.03.2011
NL	Expert - Border Police	(2)28.02.11	31.03.2011
NL	Expert - Border Police	23.05.2011	30.06.2011
NL	Expert - Border Police	(2)01.07.11	31.07.2011

## FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

NL	Expert - Border Police	02.08.2011	31.08.2011
PL	Airplane - Border Guard	19.05.2011	17.06.2011
PL	National Officer Border Guard	19.05.2011	17.06.2011
PT	Airplane - Military Air Force	26.02.2011 16.03.2011 17.06.2011 24.10.2011	14.03.2011 31.03.2011 31.07.2011 24.11.2011
PT	National Officer Military Air Force	26/02/11 17/06/11	31/03/11 31/07/11
		(2)25.02.11 28.02.2011 (2)29.03.11 20.06.2011	31.03.2011 31.03.2011 30.04.2011 31.07.2011
PT	Expert - SEF	29.07.2011 31.08.2011 (2)29.09.11 30.11.2011 01.02.2012	31.08.2011 02.10.2011 31.10.2011 21.12.2011 29.02.2012
		25.03.2011 08.08.2011 31.03.2011 14.04.2011 14.04.2011 14.05.2011 14.05.2011 15.01.2012 15.01.2012	30.06.2011 31.10.2011 30.04.2011 14.05.2011 17.12.2011 17.12.2011 17.12.2011 01.04.2012 01.04.2012
RO	Border Police		

## 3. Financial Information.

Level of payments in JO-EPN Hermes Extension 2011 (including payments in process up to 22.05.2012)			
Committed in total for SFDs	14,972,968.24 €	=	100.00%
Payments (pre-payments+final payments)	11,144,848.13 €	=	74.43%
Decommitted	2,042,245.35 €	=	13.64%
Open amount (to be paid)	1,785,874.76 €	=	11.93%
Estimated total budget consumption	11,144,848.13 €	=	79.16%

of committed budget

of budget approved in programme template including 2010 funds

FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

EPN Hermes Extension 2011 - approved budget			
Approved on	Changes	Project template Amount	Amount including 2010 funds
18/03/2011	EPN Horizontal Programme template	2,200,000.00 €	4,779,108.10 €
30/05/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 1	3,500,000.00 €	6,079,108.10 €
27/06/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 2	4,900,000.00 €	7,479,108.10 €
29/08/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 4	6,900,000.00 €	9,479,108.10 €
07/09/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 5	10,765,380.00 €	13,344,488.10 €
28/10/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 6	14,305,380.00 €	16,884,488.10 €
05/12/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 7	12,000,000.00 €	14,579,108.10 €
19/12/2011	EPN Horizontal Programme template amendment no 8	11,500,000.00 €	14,079,108.10 €

#### 4. Statistics

Table 1 - Summary of the incidents in 2011 and till 31 March 2012

	Number of incidents	Number of migrants	%
Total	505	51205	
Inside Operational Area	436		86.33%
Outside Operational Area	69		16.66%
At sea	462		91.4%
Inland	43		8.5%

Table 2 - Breakdown of arrivals reported per month



FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

Table 3- Number of people on a boat

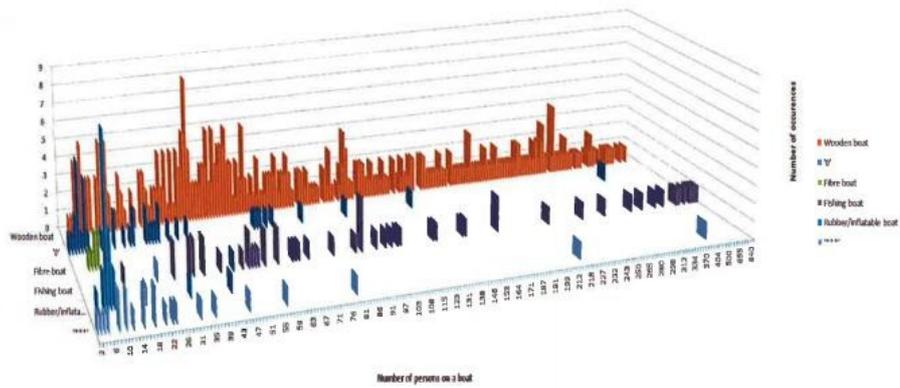
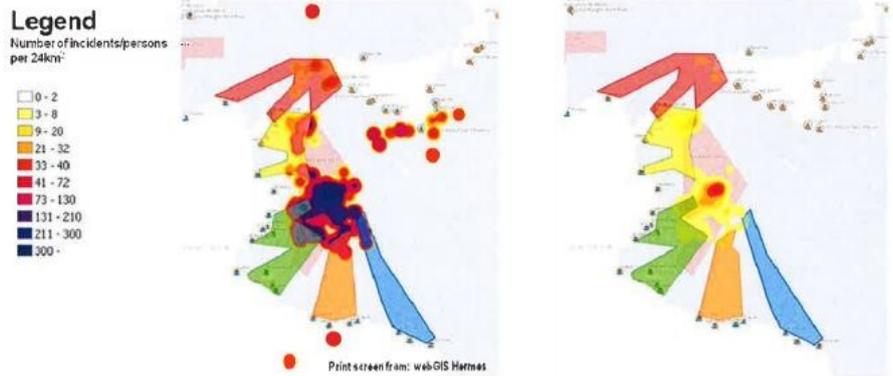


Table 4 - Density maps and probable routes

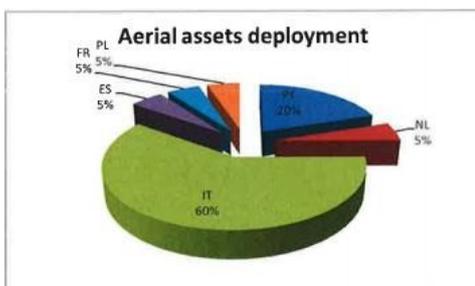


i. density map representing number of persons

ii. Probable routes with density map representing number of incidents

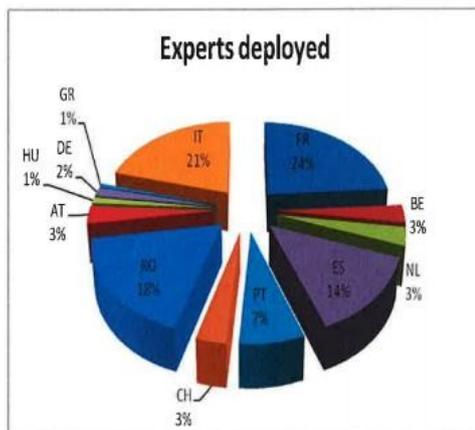
FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

Table 5 - Aerial assets deployment



MS	Deployments
FR	1
PL	1
NL	1
ES	1
PT	4
IT	12
FI	1
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

Table 6 Human resources deployment



MS	Deployments
FR	45
BE	6
NL	6
ES	26
PT	13
CH	6
RO	34
AT	6
HU	2
DE	3
GR	1
IT	39
<b>TOTAL</b>	<b>187</b>

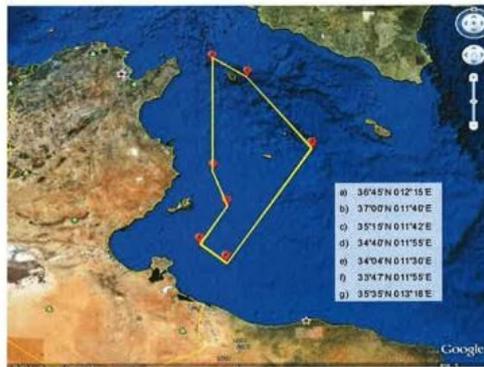
FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

ASSETS		HOURS	TOTAL
MARITIME		4.763	4.763
AERIAL	FWA	1.574	1.732
	HELI	148	

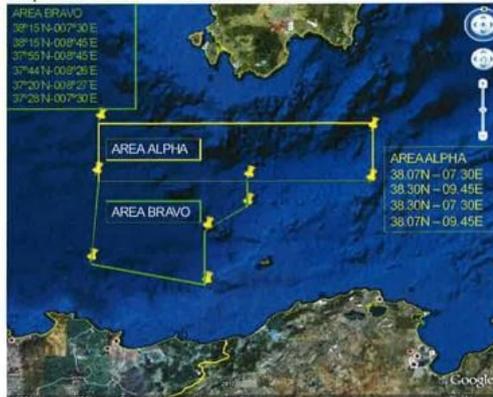
Table 7 -Patrolling total hours per asset

### 5. Maps

Map 1 First Operational area in Lampedusa waters

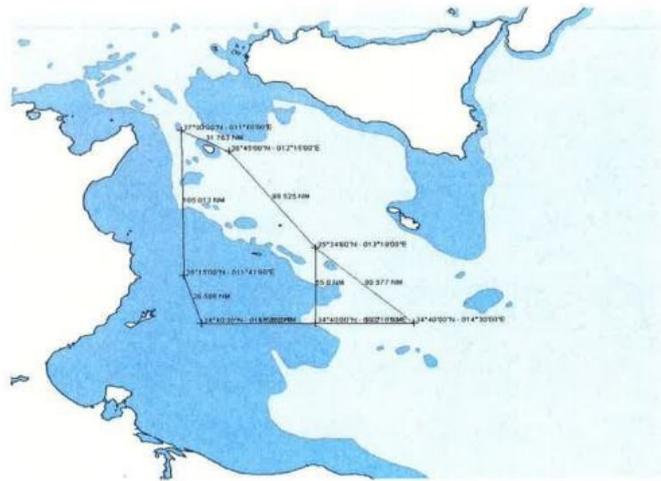


Map 2 Operational areas in Sardinia



FRONTEX EVALUATION REPORT 2012

Map 3 Amended Operational area to face the Libyan phenomena



360

JULIÁN JAVIER PÉREZ QUILES

1.5 ANEXO 5 INFORME OPERATIVO SEMANAL DE LA OPERACION  
CONJUNTA HERMES 2011



Warsaw, 01 March 2011  
RAU/S2/KK-EC  
Ref. 3402/ 02.03.2011

## Weekly Analytical Briefing no. 1 JO EPN-Hermes Extension 2011 20 – 27 February 2011 (week 08)

### 1. General Statistics

The JO EPN-Hermes Extension 2011 started on Sunday 20 February 2011.

During the first operational week of the JO **11 incidents** were reported, with a total of **584 Tunisian migrants arriving** to Lampedusa Island, and **75 would-be migrants diverted** to Tunisia. All these arrivals were reported during the first three days after the JO was launched. During the last days, adverse sea and weather conditions prevented boats from leaving Tunisia towards Lampedusa.

From 1 January up to 28 February, 5 637 migrants arrived to Lampedusa Island in 66 reported incidents.

Landing Areas	Incidents	Migrants Detected	Males	Females	Minors	Acc. Minors	Unacc. Minors	Facilitators	Seized Boats
Lampedusa	92	5637	5521	22	94	0	94	17	66

Figure 1: Landings in Lampedusa from 1 January up to 28 February (09h).

No casualties were recorded during this period, nevertheless some open sources have reported that several corpses were seen floating close to the Tunisian coastline. To-date, this information has not yet been confirmed.

Because migrants are being transferred by plane to other Centres in Italy, the total number of migrants registered on 28 February at the **Reception Centre in Lampedusa** decreased to **692** (on 18 February there were 1 563 migrants).

### 2. *Modi operandi*, facilitators and routes

#### Profile of Migrants

The joint debriefing teams have been deployed to the Detection Centres in Crotona, Bari, Caltanissetta and Trapani instead of Catania as the detention centre there has not yet been activated. Debriefing interviews will start this week, which will allow for further and more detailed intelligence concerning the country of departure and the profile of migrants.

The information gathered during the first days of the JO describes the profile of the migrants who have arrived to Lampedusa, as follows:

- Male adults aged 28-30 on average, in good health, well dressed and also having rucksacks (having additional clothes to change). Additionally, they had mobile phones in their possession;

- young migrants, graduates but jobless;
- arriving from southern and northern parts of the country;
- with family links in several Member States, mainly: Belgium, France, Germany and Italy, which were stated to be their final destination(s).

#### Departure Points During the Reporting Period

- Sfax
- Mahares (south of Sfax, between Sfax & Gabes) (departure time ~05/06h.)
- Skhira (south of Sfax) (departure time ~17h.)
- A coastal point a few km from the city of Zarzis (Jarjis)
- Regarding departure points, the information gathered described the areas without or with limited police or military surveillance at the ports and coastal areas.

#### Departure Points since 1 January

- Towards Pelagic Islands: Djerba and Al Mahdyah.
- Towards Pantelleria and the western coast of Sicily: Sousse, Kelibia and El Haouania.

#### Profile of Boats

The size of boats reported in Lampedusa varied depending on the point of departure:

- 10, 20 and 23 m wooden fishing boats from Mahares;
- 5 and 8 m wooden fishing boats from Skhira;
- 14 m wooden fishing boat from close to Zarzis;
- 5 and 10 m boats from non-verified departure points.

#### Modus Operandi, Facilitators and Fares<sup>1</sup>

- Migrants are approached by persons willing to sell their fishing boats. This information was confirmed from one GPS found inside one of the boats, as there were areas indicating off-shore fishing zones.
- After buying the boat, migrants are also provided with: navigation tools (GPS), fuel, water and bread.
- In some cases, the facilitator-fisherman uses his larger-size fishing vessel to support the departure of smaller-size boats from the port towing them out to the open sea.
- Other cases described more complex and professional facilitation services, as some migrants were driven by truck to isolated coastal areas where a boat was ready for departure. The payment was made once they disembarked from the truck. In one case the migrants were transferred by truck to Mahares port, after having been kept in a large house.
- Depending on the type of boat and the point of departure, the fare paid by the Tunisian migrants was between 800 – 2 000 EUR.

<sup>1</sup> Intell FOO component reports No. 1 to 9.

### 3. Migration flow towards Italy<sup>2</sup>

In early February, following the socio-political turmoil in Tunisia, the migratory flow from Tunisia to Italy sharply increased, reaching a considerably high level in the period 11 to 13 February, with 36 incidents reported on or around Lampedusa island (at sea and inland). This involved the interception of 2 750 illegal migrants.

From 1 January until 28 February 2011, **5 637 illegal migrants** (5 521 male, 22 female and 94 minors) arrived to Lampedusa Island. This figure is staggeringly high in comparison with the 7 200 arrivals during 2008, the peak year for arrivals of migrants in this area.

The sudden increase of detected migrants leaving Tunisia may have been opportunity driven and the main contributing factors were: the high number of migrants willing to emigrate; the lack of law enforcement personnel and the redistribution of the military resulted in limited control over Tunisia's shores; good weather conditions; the geographic proximity to Lampedusa; and also facilitators' capability and intention to exploit the situation.

If this increase was indeed opportunity driven, then most likely, the rate of departures will not continue with the same momentum as witnessed in the first half of February.

Last week, the new Tunisian Prime Minister, Beyi Said Essebsi, was appointed by the interim President Fuad Mebaza. The Tunisian transitional government's main focus is on internal issues and not on migration. Political interlocutors have changed and are still changing; hence there is a lack of political leadership in Tunisia. Territorial control has decreased primarily because of the lack of law enforcement personnel and also because of the military's re-deployment which has inevitably created security gaps.

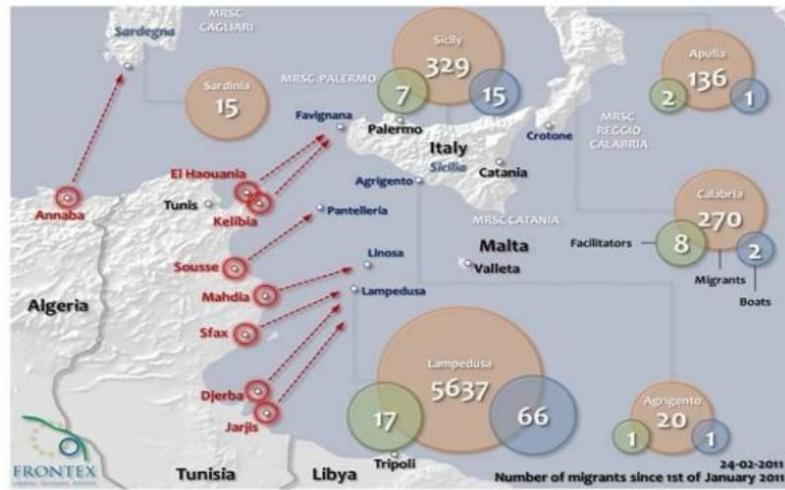
According to information received from UNHCR, the Tunisian Coast Guard is now playing a more effective role in preventing possible departures from Tunisia into Europe.

Italy is carrying out talks to Tunisia on launching a humanitarian mission. The plan includes the setting up of a refugee camp in Tunisia, providing food as well as medical aid to thousands of people, mainly women and children. Currently, around 60,000 migrants from Libya are camping in Tunisia and a similar number is estimated who are still in Libya, close to the Tunisian-Libyan borders.

---

<sup>2</sup> Tactical Focused Assessment JO EPN-Hermes Extension 2011 (21 February 2011)

Map of landings in Italy (1 January – 25 February 2011)



**Figure 2:** Number of incidents (in blue colour); Number of apprehended migrants (in brown colour); Number of apprehended facilitators (in green colour).

1.6 ANEXO 6 MODELO GUIA DE ENTREVISTA

**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, \_\_\_\_\_  
(nombre del participante), acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

\_\_\_\_\_  
(firma)

\_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

❖ **Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a**

Edad	
Nacionalidad	
Profesión	
Puesto	

❖ **Toma de contacto inicial**

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

❖ **Inmigración irregular**

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	
<b>Registro lingüístico</b>	
<b>Gestos</b>	
<b>Local de entrevista</b>	
<b>Interrupciones</b>	
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	
<b>Duración de la entrevista</b>	
<b>Observaciones</b>	

### C) Sinopsis Vertical de la Entrevista 1

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> <li>○ <u>Fecha:</u></li> <li>○ <u>Nombre :</u></li> <li>○ <u>Edad:</u></li> <li>○ <u>Sexo:</u></li> <li>○ <u>Nacionalidad:</u></li> <li>○ <u>Estado Civil:</u></li> <li>○ <u>Profesión:</u></li> </ul>
<u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Qué modelo sería el más adecuado?</li></ul>





**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Gil Arias Fernandez, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

17/ 12/ 2015

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

#### ❖ Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a

Edad	61
Nacionalidad	ESPAÑOLA
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	DIRECTOR EJECUTIVO

#### ❖ Toma de contacto inicial

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

#### ❖ Inmigración irregular

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Fluido, natural y espontáneo. Facilidad de expresión de ideas propias con algunas dudas menores y pausas. Buena articulación del discurso que fue demostrativo e informativo, volumen de voz medio con tendencia a bajo.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje claro y directo, de fácil comprensión con gran dominio del vocabulario. Registro informal, expresivo y emotivo.
<b>Gestos</b>	Discurso acompañado de algunas expresiones gestuales, normalmente gestos manuales que acompañan a las palabras como forma de expresión y afirmación de ideas.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Gran interés por el tema de estudio. Actitud comunicativa y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	45 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Alguna timidez inicial por parte de la entrevistada que fue vencida conforme se iba haciendo la conversación.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Fecha:</b> 17/12/20115</li> <li>o <b>Nombre :</b> Gil Arias Fernandez</li> <li>o <b>Edad:</b> 61 anos</li> <li>o <b>Sexo:</b> Masculino</li> <li>o <b>Nacionalidad:</b> Española</li> <li>o <b>Estado Civil:</b> Casado</li> <li>o <b>Profesión:</b> Director Ejecutivo Agencia Europea</li> </ul>
<b>INMIGRACIÓN IRREGULAR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p>Quizás se pudo prever que algo iba a suceder porque había indicios en los países en los que se inició ese fenómeno, es decir, los del norte de África sobre todo en Túnez, Libia y también en Egipto. Lo que quizás era difícil de predecir era que se produjese con la dimensión que finalmente tuvo, es decir, que se produjese una huida masiva de personas de los tres países mencionados, fundamentalmente de Libia y también Túnez. Y que luego se utilizaran esas rutas que se abrieron inicialmente desde esos países por nacionales de otros países africanos ,por tanto, contestando a la pregunta si se pudo prever, quizás era muy difícil de prever la dimisión que iba tener el fenómeno de la crisis migratoria generada por las primaveras árabes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?</li> </ul>
<p>No, no lo estaba de hecho tanto el sistema de gestión fronteriza de la Unión Europea en su conjunto como el sistema de gestión fronterizo de los países miembros de la UE, es decir, los sistemas nacionales están concebidos no para hacer frente a esos flujos masivos ya sea de inmigrantes irregulares o sea de refugiados, los sistemas de gestión</p>

| 7

y control fronterizo están estructurados están estructurados, están preparados, están previstos, para situaciones digamos normales entre comillas pero en ningún caso para esas llegadas masivas de inmigrantes o de refugiados a las costas o incluso a las fronteras terrestres por tanto, la frontera sur no lo estaba preparada como no lo estaba ninguna otra frontera de la Unión Europea para un fenómeno de tal calibre. Independientemente de los estudios Bortec, de los estudios anteriores a BORTEC y de la red de patrullas europeas, tal y como dicho fue muy difícil de prever no el fenómeno en sí sino el calibre del fenómeno y en cuanto a la preparación de la Frontera Sur Europea, considera el entrevistado que no estaba preparada para la situación sobrevenida de tal calibre pero sí que lo estaba (imagino) como él ha dicho , afirmo, que si estaba el preparada para situaciones de cierta normalidad no para una explosión tal.

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

Bien la agencia tiene una naturaleza o tiene por misión apoyar a los estados miembros en ningún caso sustituir por tanto lo que hizo en esos momentos la agencia fue recurrir a los estados miembros en solicitud de medios humanos y de medios técnicos para apoyar a las autoridades italianas también a las maltesas, pero en menor medida, puesto que el mayor flujo se dirigió hacia Italia y por tanto se puso el foco en apoyar a las autoridades italianas en dos tareas fundamentales: por una parte en digamos la gestión de la recepción de los inmigrantes en territorio italiano en términos de identificación registro de (debriefing es una terminología anglosajona) entrevistas a fines de obtener inteligencia por parte de las personas llegadas a territorio italiano y luego también apoyo a las operaciones rescate puesto que lo que caracterizó el fenómeno migratorio y el gran flujo de refugiados y de inmigrantes en el año 2011, Es decir, como consecuencia de las primeras árabes fue las muy numerosas tragedias que se produjeron en el Mediterráneo como secuencia de naufragios en algunos casos de barcos llevando a bordo a muchas personas por tanto las operaciones de rescate aun cuando no sea la misión de la agencia pero fueron un

componente importante de las operaciones puesto que se daban con mucha frecuencia a esa situación de salvamento y obviamente el salvar vidas era una prioridad absoluta tanto para los estados miembros como para la propia agencia y eso fue un componente importante en las capacidades operativas que se pusieron a disposición de las autoridades italianas.

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Fuimos todo lo eficientes que podíamos ser teniendo en cuenta los medios de los que disponíamos, los medios que pusieron a nuestra disposición tanto las instituciones europeas en términos financieros como los estados miembros en términos de recursos tanto humanos como materiales y también en la medida en que teníamos una zona muy concreta en la que podíamos operar puesto que en este sentido hay que recordar que la mayoría de las tragedias, lo que nosotros llamamos incidentes, se producían y se siguen produciendo la actualidad muy próximos a las costas libias donde la agencia no podía operar razones políticas y por razones digamos de limitaciones jurídicas; por tanto teniendo en cuenta esas circunstancias, los medios de los que disponía la agencia y las limitaciones geográficas en las que podía operar pienso que fuimos todo lo eficientes que pudimos ser. De hecho en aquella época Frontex estuvo en el ojo porque hablando de cifras si no recuerdo mal hubo unos 200 eventos SAR declarados en la zona de operaciones que es bastante extensa y se salvaron más de 20.000 personas

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

Bien, es evidente que las lecciones aprendidas en el curso de las primaveras árabes del 2011 nos permiten ahora tener una mayor capacidad de reacción, sin embargo la situación no ha variado drásticamente en lo que hace referencia a la estructuración y la preparación de tanto las autoridades europeas como las autoridades nacionales en cuanto a cómo gestionar los flujos. Lo que estamos presenciando la actualidad con el flujo de inmigrantes y refugiados procedentes fundamentalmente Siria, Irak Etc. nos

da buena muestra de ello; que los estados no se ven capaces de gestionar tal volumen de inmigrantes y refugiados incluso pues se llegan a tomar medidas que ponen en riesgo pues el sistema Schengen que ha costado mucho poner marcha pues por medio del restablecimiento de controles en las fronteras comunes, por tanto hemos aprendido hemos mejorado nuestras capacidades pero aún así seguimos teniendo digamos un marco de actuación referido o enfocado a lo que pueden ser los flujos normales de migración, esta crisis que estamos viviendo en la actualidad es cierto que es de dimensiones superiores a las que tuvieron las primaveras árabes pero sí que nos puede servir como referente al objeto de comparar como hemos mejorado en base a las lecciones aprendidas durante la primavera árabe y hemos aprendido cómo decía antes a reaccionar más rápidamente. Pero en cuanto nuestras capacidades, no se han incrementado en tal medida como para tener la tranquilidad de que cualquiera que sea la situación que se nos presente, vamos a ser capaces de gestionarla fácilmente porque hemos aprendido de las experiencias pasadas. Seguimos teniendo muchos retos y seguimos teniendo muchas dificultades para hacer frente a esas situación es porque las capacidades de la Unión Europea, aun cuando seamos la primera potencia económica mundial y quizá el grupo de países con mayor número de habitantes, aún seguimos teniendo cierta limitaciones que por tanto nos impiden el hacer frente a determinadas crisis dependiendo del volumen de las mismas

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

Hemos avanzado en la mayor sensibilización de los estados miembros o de las autoridades de los estados miembros respecto de esos fenómenos, hemos avanzado en el entendimiento de que los problemas migratorios son problemas migratorios para la Unión Europea y que las crisis de refugiados afectan a toda la Unión Europea no solamente los estados que se encuentra en la primera línea, es decir, los de primera llegada y hemos aprendido también muy bien ,que el llevar a cabo actividades en la Unión Europea, ayuda a mitigar la gravedad del problema pero no sirve para atajar el problema en la medida en que los problemas tienen su origen en zonas alejadas de las fronteras de la unión, en caso de las primaveras árabes

evidentemente el problema estaba en países ajenos a la unión europea, en la crisis actual igualmente ,por tanto en la medida en que la Unión Europea tiene determinadas limitaciones para actuar y resolver conflictos en países terceros, por tanto esas mismas limitaciones se ven luego reflejadas en su incapacidad para gestionar adecuadamente esos grandes flujos migratorios, es decir lo que hemos aprendido si puedo resumirlo en una sola frase es que las actuaciones en Europas sirven para ayudar, para mitigar el problema no para resolverlo.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

Las conclusiones de los últimos, de las últimas reuniones de los ministros de justicia interior incluso de los jefes de estado y de gobierno a consecuencia de la actual crisis migratoria dan signos o indicaciones de que si se ha comprendido que hay que cambiar el modelo, es decir, y esas quizá la lección que hemos aprendido durante la primavera árabe a través de las dilatadas y duras negociaciones con las autoridades italianas, como estamos aprendiendo ahora en las dilatadas y difíciles negociaciones con el gobierno griego. Para alguien no familiarizado con las formas de trabajar de la agencia y como se organizan las operaciones puede parecer extraño que haya dificultades en llegar a negociar operaciones con estados que están realmente en necesidad de ayuda pero quizás es conveniente, por tanto, recordar que nuestras operaciones se realizan en base a un sistema de negociación con el país que las alberga y lo que quizás, la lección aprendida a través de estos años, de estas crisis se ve ahora reflejada en la propuesta que acaba de publicar la Comisión, hace dos días, en las que se prevé la posibilidad de que la agencia pueda intervenir en los estados aun sin el consentimiento de los mismos si realmente están en necesidad de ello y si se toman las decisiones a los adecuados niveles políticos en Bruselas. Por tanto esa es una lección que se ha aprendido y esperemos, aunque no es fácil que prosperen esas propuestas de la Comisión, esperemos que las discusiones en los grupos competentes en Bruselas llegues a buen término y se llegue a un modelo que realmente responda a

los análisis de inteligencia y no tanto a posibles intereses nacionales ya sean estos financieros o de otra naturaleza que entorpecen la realización de las operaciones en tiempos digamos razonables y que como decíamos hace un momentito el dilatar el comienzo de las operaciones supone no reaccionar en salvar a inmigrantes que mientras tanto están poniendo su vida en riesgo.

Se ha avanzado indudablemente porque aunque lo hemos repetido reiteradamente a lo largo esta entrevista las lecciones aprendidas nos han permitido mejorar y por tanto enfocar los problemas desde una perspectiva que facilite el acuerdo y la negociación de los países pero es verdad que seguimos actuando seguimos trabajando sobre la base del modelo de negociación, es decir, la agencia para iniciar una actividad operativa en un estado miembro, tenía que hacerlo en el 2011 y sigue teniendo que hacerlo cuatro más tarde sobre la base negociar con el país que alberga el país anfitrión de esa operación. Por tanto, en ese sentido las lecciones aprendidas no nos ha servido para mejorar en gran medida porque lo que tenemos es una limitación en el marco jurídico es decir, el reglamento prevé que las operaciones realicen o se preparen de acuerdo a ese modelo, por consiguiente, ahí tenemos que tenernos a la base legal y no ha habido, en ese sentido, modificaciones desde entonces que nos permitan adoptar un modelo diferente por eso en mi respuesta la pregunta anterior hacía hincapié en mis esperanzas no obstante, siendo realista y conocedor de las dificultades que ello entraña pero sí las esperanzas de que el nuevo modelo que ahora se propone llegue a buen término y se puede actuar de manera más eficaz y más en base a los informes de inteligencia, es decir, a los análisis de riesgos, y no tanto en base a los intereses bien políticos o financieros de los estados.

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

Es cierto que se podía mitigar el fenómeno trabajando en origen, sin duda, y es que no hay otra manera de resolverlo, hay que trabajar en el origen, es verdad que hay determinadas cortapisas o determinadas barreras que no hacen fácil el resolver el

problema en origen. El caso quizás más evidente lo tenemos durante la primavera árabe en la situación de Libia, en la que dado el caos y la absoluta desorganización descontrol dentro del país, facilitó que las redes de tráfico de inmigrantes y de refugiados se estableciesen y pudiesen actuar a sus anchas y una situación similar la tenemos ahora en Siria y en Irak, pero sobre todo en Siria donde es muy difícil resolver el problema bueno yo no soy un analista político pero es evidente que la situación en Siria, a día de hoy, está lejos de ser resuelta corto plazo y por tanto no podemos tener expectativas de que el problema migratorio, el problema de la crisis de los refugiados se pueda resolver a corto plazo. En las primaveras árabes sucedió algo parecido y por otra parte, como hemos visto también, no siempre la intervención europea en esos países ha tenido resultados satisfactorios luego en el futuro de los desarrollos políticos de esos países. Por decirlo de otra manera, en el camino de esos países de situaciones de dictadura a situaciones democracia. Lamentablemente no se ha conseguido establecer democracias en los países y por tanto los problemas permanecen. En el caso de disponer de medios ilimitados o sino ilimitados por lo menos suficientes para no tener que depender de las contribuciones de los estados miembros, eso a día de hoy jurídicamente ya es posible porque por la actual normativa permite la agencia tener sus propios medios materiales. Por tanto, ese aspecto jurídico está resuelto no está resuelto el económico porque aun cuando el presupuesto de la agencia se ha ido incrementando a través de los años pero aún es suficiente como para que la agencia puede tener sus propios barcos y aviones; pero si eso fuese factible puesto que estamos actuando sobre un escenario imaginario o ideal, si eso fuese posible, es decir, que la agencia pudiese disponer de barcos y aviones propios o sino de barcos y aviones propios, sí de la capacidad financiera para alquilar o para comprar los servicios de patrulla marítima y aérea sin grandes cortapisas y dispusiésemos por otra parte el marco jurídico adecuado para actuar única y exclusivamente en base a los análisis de riesgos, entonces la agencia sin duda sería mucho más eficaz y ese sería el modelo que yo veo como ideal para que realmente el trabajo de la agencia sea eficaz y se puedan atajar con mayor rapidez y mayores o mejores resultados los problemas a los que se ven enfrentados los estados miembros en estas situaciones de presión migratoria desproporcionada.

1.8 ENTREVISTA DE ANGELO CHIARIZIA

**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Angelo Chiarizia, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

08 / 04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

❖ **Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a**

Edad	46
Nacionalidad	Italiana
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	COORDINADOR

❖ **Toma de contacto inicial**

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

❖ **Inmigración irregular**

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	No muy fluido. Mucha meditación antes de la expresión de ideas con , a veces, interminables pausas. Muy buena articulación, discurso informativo y a veces reflexivo, volumen de voz alto.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje claro y directo, de fácil comprensión. Registro formal, expresivo y emotivo.
<b>Gestos</b>	Discurso sin expresiones gestuales, poquísimos gestos manuales que acompañaban a las palabras.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con temperatura elevada debido a calefacción.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud comunicativa y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	25 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Buen discurso y confianza del entrevistado desde el inicio de la entrevista.

**B) Sinopsis Vertical de la Entrevista**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Fecha:</b> 08/04/2016</li> <li>o <b>Nombre :</b> Angelo Chiarizia</li> <li>o <b>Edad:</b> 46 anos</li> <li>o <b>Sexo:</b> Masculino</li> <li>o <b>Nacionalidad:</b> Italiana</li> <li>o <b>Estado Civil:</b> Casado</li> <li>o <b>Profesión:</b> Coordinador de fronteras en Agencia Eruopea Frontex. Team leader de Italia.</li> </ul>
<u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p>Creo que si ciertamente, desde mi punto de vista la Unión Europea tenía conocimiento de los fenómenos sociales en la zona del Magreb por lo cual podía imaginar perfectamente cuáles podrían ser los desarrollos de tales fenómenos.</p> <p>Tenga en cuenta que no había oficiales de enlace, tenga en cuenta también de que el documento que habla del análisis riesgo para el año próximo, de Frontex del 2010 no decía nada de la posibilidad de que se desarrollarán estos fenómenos.</p> <p>Seguramente la unidad de riesgo de Frontex no estaba directamente envuelta en tal actividad por una falta de operaciones en esa área. Indirectamente tenía conocimiento del problema social en tanto en cuanto Frontex dispone de personas que estudian los eventos sociales y su actividad no se basa en entrevistas sino en situaciones Geopolitica. Ese oficina debía simplemente comunicar con el otro ala del de la oficina análisis de riesgo , llevando a su conocimiento cómo determinados actividades sociales se estaban alimentando .</p> <p>Bien entonces llegamos a la conclusión de que era posible prever el fenómeno. Desde mi punto de vista si.</p> <p>Pero la Unión Europea no lo previo.</p>

La Unión Europea a veces es ciega no porque no tenga ojos sino porque no quiere ver. gracias bien explicado.

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

Es difícil hacer una planificación para afrontar determinados casos. Es obvio que España, Italia y Grecia no estaba muy preparadas debido a los problemas financieros y económicos que unen a los países del sur de Europa, seguramente han hecho todo lo posible en base a su disponibilidad, en base a sus medios, en base a sus hombres y hasta el límite de sus posibilidades han afrontado el problema de la mejor manera posible. Es cierto que no sea un problema de Italia de España o de Grecia es un problema de Europa porque aquello que mueve a un país a ir a otro son dos factores, un factor que los expulsa que los ayuda a salir o un factor de atracción. Estos dos factores interaccionan sobre el movimiento migratorio las personas las cuales se mueven por motivos sociales, económicos, financieros, políticos, motivos de guerra aunque buscando la propia salvación de su vida. Estos son las causas y desde mi punto de vista el político sabe pero prefiere no saber.

yo como italiano creo que la Frontera estaba preparada siempre lo ha estado. Solo que en los últimos años debido a ciertas políticas como la apertura de la Frontera Schengen y otros fenómenos que han sucedido un segundo plano se ha, valga la expresión, bajado la guardia y por tanto Italia ha infravalorado el problema migratorio dejando el problema de las fronteras y de la inmigración como una cuestión de importancia secundaria. Tanto es así que algunas fronteras **no estaban preparadas** para confrontar el problema. Ejemplo práctico de la task force estaba constituida de seis o siete, ocho personas en Italia hoy son 30 personas. NO había personas que hablaban inglés eran personas que hablaban italiano, francés y un poco de español pero ninguno hablaba inglés hoy todos hablan inglés. Eran personas sólo de Sicilia porque el fenómeno sucedía solo en Sicilia. Hoy los colegas vienen de toda Italia y son muy pocas las personas de Sicilia porque el problema no es sólo un problema locales sino nacional.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?</li> </ul>
<p>Los jefes de proyecto de las operaciones conjuntas de los países mediterráneos han hecho todo lo posible siempre supeditado al límite del presupuesto de gasto que la Unión Europea ha puesto su disposición . Es obvio que con la vista atrás todo parece fácil . Y evaluar si una persona ha hecho bien o mal. Prevenir es un poco más difícil, desde mi punto de vista los jefes de proyecto de las varias operaciones han hecho aquello que era necesario a consecuencia de las informaciones que tenían, es obvio que durante la fase ejecutiva y la fase final de las operaciones siempre se ha ido aumentando porque se ha valorado que los medios que se habían puesto disposición no eran suficientes.</p> <p>El problema es aquel que no sólo existen Italia sino en todos los países del mundo. El que está detrás de una mesa de despacho no entiende cuáles son las problemáticas en el lugar donde suceden, no ve, no siente no escucha y quien está en primera línea hace todo lo que es posible pero siempre en el límite de la legalidad y de sus propios medios. No estamos preparados para los milagros ,por tanto la actividad operativa se basa también, no también, se basa sólo y exclusivamente en ciertas políticas y los políticos lo hacen cuando vienen obligados a hacerlo. Pero esto no es un problema italiano, es un problema global.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?</li> </ul>
<p>Seguramente Frontex ha interpretado bien el fenómeno y algunos países como Italia Grecia, no se España, no tienen figuras como debriefers,. No existen. Europa ha estado en grado, a distancia de años, de hacer entender la la valencia la importancia de estas figuras como el screeners y el debriefer, para que ciertos fenómenos pudieran ser estudiados y también previstos ; como puedo decir; resueltos, o por lo menos podía ser de gran ayuda. Hoy Italia entendido la validez de ciertas figuras y seguramente acepto con un ojo diferente y aprecia con un ojo diferente, aquello que</p>

la Europa y por tanto los otros países europeos ofrecen no sólo a Italia sino a los países del sur de Europa.

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

La agencia está muy preparada para resolver el problema pero no olvidemos el factor principal de la agencia. El concepto operacional es ayudar al país miembro, no sustituir al país miembro. Europa y por tanto Frontex, está en grado de ayudar a cualquier país de la Unión Europea en dificultades pero es el país directamente envuelto el que debe darse cuenta que sin Frontex no se puede seguir adelante; por cuestiones de medios recursos, por cuestiones financieras, de profesionalidad y de todo aquello que está conectado digamos al control y a la gestión de los flujos migratorios.

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

El problema migratorio no se puede parar. De manera más absoluta. No se puede controlar no se puede parar una ola, se puede controlar. Nosotros podemos controlar los flujos migratorios, podemos controlar todo tenemos medios, tenemos recursos y tenemos los instrumentos no podemos bloquear una situación que ha sido creada hace tantos años la cual no está nunca más en equilibrio .Y se necesitarán años antes de que las cosas vuelvan a como estaban en el pasado. Usted habla del actuaciones en países terceros. Si. Este discurso siempre salta fuera en las últimas tres entrevistas, todos los entrevistados han hablado precisamente de lo mismo que no se puede hacer nada si no se trabaja los países terceros. ¿Usted piensa así? Ciertamente sí.

Decía que se puede hacer pero no simplemente dando o enviando dinero, las Naciones Unidas, en el momento en el que un país por derecho internacional se constituye por territorio, pueblo y Constitución. Cuando vemos que un país está inestable o cuando un país está sujeto a control de unos pocos , la Naciones Unidas

deberían intervenir a fin de buscar una estabilidad y contextualmente también la ayuda y no dejar estos países a la merced organizaciones criminales que no hacen otra cosa que alimentar las fricciones, los conflictos y la guerra, porque esto nos llevará siempre y exclusivamente a la situación actual, que quién es pobre quién es maltratado quien arriesga la vida va a otra parte. Y va donde está la democracia, va donde va donde está la libertad, va donde puede vivir tranquilo y sereno porque la vida es esto: yo quiero vivir

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

Desde mi punto de vista si, seguramente se pueda hacer siempre un poco más y siempre mejor pero de los errores aprendemos a comportarnos y gestionar mejor

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

vivimos en una zona, Europa, donde siempre salen los egoísmos nacionales. Digamos que queremos ser como los Estados Unidos pero no lo seremos hasta que dentro de nosotros razonamos como italianos como griegos como españoles. Y no tenemos una cultura europea y esto limita nuestras capacidades y limita también nuestra manera de conseguir objetivos. Porque yo puedo tener todo el dinero que tenga en la cartera pero si no estoy dispuesto gastarlo no ti no tiene sentido que lo tenga, porque si tengo dinero y no sé qué cosa comprar o si tengo dinero para comprar cosas que no se utilizar porqué lo compro. Es como tener el coche no tener el carnet .

Entendido entonces el modelo más adecuado sería no invertir tanto dinero en medios sino más invertir más en los países terceros para meter las condiciones fundamentales para hacer a la gente no salir de su país.

Antes de resolver problemas en casa de otros resolvería el problema en mi casa. Antes debemos estar de acuerdo nosotros los europeos sobre qué cosas somos y

qué cosa queremos ser. Después veremos los problemas de los otros.

Cierto, con el pasar de los años Angelo ah llegar a ser funcionario de la Unión Europea por eso esta entrevista tiene mucha sustancia porque él ha trabajado antes y durante y tiene una visión conjunta de todo y por tanto le debo hacer la última cuestión que es la previsión de futuro. Según usted, que ha trabajado fuera nivel táctico operativo y ahora trabaja a nivel de gestión ejecutiva.

seguramente se han hecho grandes pasos hacia delante y se hagan otros tantos. Cada día se crece cada día se aprende cada día se hace escuela sobre aquello que se aprende en el campo. El problema es que hay algunos países que ponen límites o que no entienden cuál es el verdadero problema porque razonan todavía con un espíritu nacionalista. La inmigración no es un problema de los estados del sur de Europa es un problema de Europa y Europa, o confrontar problema como entidad única y, por tanto, no sólo un problema de la Frontera sino el problema migratorio , o el sistema colapsa.

Con la nueva regulación en la que se está trabajando ahora que corta la soberanía de los países miembros y hace depositar cierto grado de soberanía de países miembros en una agencia en términos de que la agencia puede decidir actuará en un país determinado sin tener en cuenta la autoridad del territorio del Estado. Desde mi punto de vista será una cosa muy grande una especie de milagro pero por otro lado soy un poco escéptico sobre la realización de este proyecto. Porque significa renunciar a parte de la soberanía.

Esto es el difícil.

Yo creo que es muy difícil.

Muchas gracias lo dejamos aquí. Gracias por dejarme, permitirme y consentir de ser entrevistado porque era muy importante está entrevista porque el habla en calidad de autoridad italiana y también tiene conocimiento de un hombre que ha trabajado fuera y dentro la agencia por eso puede comparar los dos ámbitos y yo creo que esta entrevista puede enriquecer el doctorado . Muchas gracias Angelo





**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Anna Rozentalska, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

21 / 04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

#### ❖ Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a

Edad	40
Nacionalidad	Polaca
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	COORDINADOR PROYECTO

#### ❖ Toma de contacto inicial

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

#### ❖ Inmigración irregular

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Poco fluido. Mucha meditación antes de la expresión de ideas con abundantes pausas por vergüenza a cometer errores en una lengua extranjera. Miedo a equivocarse al usar otra lengua distinta a la suya.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje de difícil comprensión. Registro informal, expresivo.
<b>Gestos</b>	Discurso con pocas expresiones gestuales. Tensa al inicio.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud comunicativa y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	19 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Al inicio un poco de frialdad y un poco de desconfianza que fue vencida conforme se iba haciendo la conversación.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Fecha</u>: 21/04/2016</li> <li>○ <u>Nombre</u> : Anna Rozentalska</li> <li>○ <u>Edad</u>: 40 años</li> <li>○ <u>Sexo</u>: Femenino</li> <li>○ <u>Nacionalidad</u>: Polaca</li> <li>○ <u>Estado Civil</u>: Casado</li> <li>○ <u>Profesión</u>: Coordinador de de proyecto de fronteras en Agencia Eruopea Frontex</li> </ul>
<p><u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul> <p>por un lado si y por otro no. Poniendo más esfuerzos claro que se podría prevenir y por otro lado no puedes parar, no se puede parar cuando la gente ya empieza a correr la ruta y huir del país donde no hay medios para vivir y donde no hay condiciones para vivir.</p> <p>La pregunta exactamente es si podemos prever el fenómeno, es decir si</p> <p>Respuesta: NO,</p> <p>la Unión Europea si Frontex pudo</p> <p>Respuesta: no no no no creo</p> <p>entiendo que no, no había herramientas no</p> <p>Porque recuerdo que hay un documento estratégico que circula siempre por la agencia que se llama ARA Annual Risk Assessment, y mirando el del año 2009 y el del 2010 no he podido encontrar ninguna referencia a una futura a un futuro desarrollo de una revolución en los países árabes que pudiera conllevar el problema recibir una ola migratoria ,</p> <p>Respuesta: Así entiendo <b>que no fue posible</b></p>

| 7

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?</li> </ul>
<p>no nunca, nunca se puede estar preparado para tanta cantidad en tan corto plazo y tiempo corto, limitados recursos humanos y medios nunca se puede.</p> <p>¿no hubiéramos estado los suficientemente preparados debido a la magnitud del fenómeno? debido a lo grande que era la ola....</p> <p>Respuesta: Exactamente es la cantidad de gente que no se puede recoger y me falta la palabra, acomodar,</p> <p>si</p> <p>Respuesta: como es.</p> <p>O sea que el problema fue de volumen.</p> <p>Respuesta: Si</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?</li> </ul>
<p>No en detalles, pero recursos adicionales de "border guard" como es, de (guardias de fronteras) exactamente.</p> <p>Pregunta: esos recursos adicionales ¿en qué consistían medios marítimos medios aéreos?</p> <p>Respuesta: los dos los dos y recursos humanos claro.</p> <p>Pregunta: ¿e acuerda cuál eran las tareas de los medios marítimos y los medios humanos?</p> <p>Respuesta: ayudar a proteger la frontera, ampliar los recursos que tenían las autoridades italianas, en entonces facilitar el que el país miembro luchará contra el problema, que no sea sólo , sino que responda más gente, mas países miembros mandando sus medios y sus recursos.</p>

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

: yo creo que el problema es tener los medios, entonces cuando ya se obtiene... yo por mi experiencia no he visto mal uso de los medios, cuando hay horario posible y tripulación posible para navegar lo hacen; entonces no se pudo hacer más. El problema es tener más medios de otros países miembros

Pregunta:¿ cuál es el problema con los medios?¿ el problema este cantidad es de calidad?¿ es de cesión?

Respuesta: de cantidad y de cesión.

Bien porque si no me equivoco agencia europea fronteras lo que hace solicitar medios los países miembros para que aporten a las operaciones

Respuesta: si

Pregunta: ¿entonces cuál es el problema que tenemos en ese punto?. Que las necesidades ....

Respuesta: no hay ninguna obligación, no hay un pull (bolsa) de ni medios o de recursos humanos que obliguen viajar a otro país para ayudar, es voluntariamente y dependiendo de la situación nacional en cada país pueden decidir mandar 1, o 2 o 3 o 30

Estamos hablando del principio de solidaridad que es comúnmente aceptado y compartido. Sabemos que hemos tenido problemas con ese principio sobre todo a la hora de acoger a inmigrantes refugiados a la hora de recoger inmigrantes económicos a la hora de recoger inmigrantes que a la vez son solicitantes de asilo, pero dejando ya de un lado si estábamos preparados en aquel tiempo si todos los medios que se pusieron a disposición fueron suficientes si se coordinaron adecuadamente. Vamos a las lecciones aprendidas

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

ahora mismo no.

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

Lecciones políticas seguro

Metodológicas, También. También actuar más rápido, acuerdos con países terceros más rápido; no después de toda la llegada ya dentro...

Claro, eso se puede confirmar cada persona lo cree y no soy la única... y mejorar las condiciones en el país claro

Pregunta: eso es una buena herramienta metodología para luchar contra la inmigración irregular, es decir, poner las condiciones sociales en los países para que la gente no quiera salir.

Respuesta: si

evitar guerras evitar que país el país.... también por otro lado, como decir, como decirlo, evitar que Europa sea vista tan económicamente

como una isla en el globo terráqueo, que no sea vista como uno de los sitios sagrados para vivir no? como un sitio donde se respetan los derechos fundamentales

Respuesta: es una imagen falsa, exactamente y son expectativas de los inmigrantes también falsas y porque les están mintiendo los facilitators y están esperando demasiado de Europa, en este caso hablo de Europa no? darle más trabajo pero no darle subvenciones.... entonces ellos sabiendo que no podrían obtener una cierta cantidad de dinero por mes sin hacer nada no se meterían en los barcos y arriesgando sus vidas. Por un lado por otro como he dicho antes trabajar más con país tercero, del vecino también con país de dónde vienen los inmigrantes.... por eso hay que.... es que no puede hablar un europeo con uno de Turquía hay que tener la gente ahí cercana de cultura cercana que conoce las condiciones..... no un alemán hablando con un uno de Turquía

Pregunta: entonces la propuesta es el acercamiento cultural

Respuesta: exactamente, acercamiento no integración

Pregunta: ¿cómo se puede llevar a cabo eso?

Respuesta: ¿acercamiento para evitar? o ¿para integrar ya cuando están?

Entrevistador: para evitar

Respuesta.: para evitar, trabajar más como oficial en enlace más dentro del país pero no mandaron desde el nivel europeo que aquí nosotros sabemos mejor y os vamos a pagar porque somos mejores ...que no que que tra

Entrevistador: es decir colaborar con las autoridades del país

Respuesta: si claro esos eso indudablemente, pero colaboro en la manera a nivel de igual

Entrevistador: si en un plano de igualdad no que llegue la burocracia pretendiendo solucionar los problemas que las estructuras de ese país no ha podido solucionar a corto plazo.

Respuesta: Exactamente.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

ahora mismo no. Porque otro problema aparte de lo que hablamos, que no hay una política unificada de asilo y este es el problema más grande creo, porque no se puede controlar luego la movilidad dentro de Schengen, cuando ya entra en un país.

Teniendo en una política unificada se solucionaría mucho también

Pregunta: o sea una política unificada de asilo y de inmigración interpreto

Respuesta: Sí

Pregunta: Es decir que todos los países de la unión europea hablarán con una misma voz

Respuesta: y una misma regla y el mismo procedimiento y el mismo tiempo de revisar la petición y todo todo eso mismo como tenemos una zona de uno tenemos una zona de petición de asilo

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

ya tener patrullas en la costa de país tercero como por ejemplo no sé si puedo dar este ejemplo, Senegal, no se si Mauritania Senegal

Entrevistador: si

Respuesta: eso ya funciona más que bien más más que 10 años menos que 10 años

Entrevistador: si aproximadamente más de 10 años

Respuesta: NO menos, 2005 eran las llegadas después de esto... bueno.... es un ejemplo que funciona que mas que más.... claro más que recursos lo que estamos haciendo en observación de la tierra de usar varios sensores de usar varios tipos de información de inteligencia y prevenir ...entonces desmontando los campos, buscando las áreas por donde huyen, buscando... alomejor buscando los facilitadores, buscando a los criminales porque ese es un gran problema y ellos están metiendo esta gente en peligro

Pregunta: interpreto entonces que su propuesta más que reactiva sería preventiva es decir

Respuesta: obviamente, obviamente no se puede... es que en todo el mundo no sólo en Europa, no se puede evitar 100 x 100 si pero siempre habrá la gente huyendo pero en vez de tener 1 millón se puede tener ciento personas y esto se puede manejar con 100 personas, se puede registrar y revisar sus peticiones y todo con 1 millón no es imposible. Entonces teniendo la previsión más organizada disminuiríamos la cifra

Pregutna: es decir que el paradigma debería de incrementar sus fuerza en las labores preventivas más que la reactivas

Respuesta: si obviamente obviamente

Pregunta: muy bien y finalizando ya ¿cómo ve de la agencia los próximos 10 años? visto el desarrollo tan brutal que ha tenido desde su nacimiento en el 2004-2005, empezó con un presupuesto muy limitado hemos llegado manejar un presupuesto de 280 millones de euros para invertir en operaciones conjuntas en 10 años la agencia casi multiplicado por 10 el número de recursos humanos y ha multiplicado por tres o cuatro veces su presupuesto.

Pregunta: ¿donde ve a la agencia en 10 años? ¿como la ve ?,

Respuesta: bueno va muy dinámicamente como he dicho y va en buena dirección con el nuevo reglamento, también dándole más poder y más...

Entrevistador: más poder ¿para qué?

Respuesta: para influir a los países miembros, para colaborar mejor, para tener más datos, para tener más información, más dinero para manejar junto las operaciones y cooperación y dentro de diez años.....

Entrevistador: lo ve como

Respuesta: más como también como lo estamos haciendo claro ahora ayudando, ayudando ayudando, pero teniendo más, ¿measures? ,

Entrevistador: medidas

REspuesta: en la mano para ayudar no solamente burocráticas pero tener más medidas. Entonces dándonos más dinero podemos comprar otras fuentes de datos, comprar sensores , satélites....por ejemplo podemos contratar los medios que faltan de países miembros de Industria, privados, podemos tener nuestros, podríamos , todavía no pero podríamos y usarlos estos medios, barcos o un avión, para nuestro propósito entonces nosotros seríamos quien decide donde lo necesitamos y cuando ...y donde vamos en diez años...también claro tenemos que influir más, como he dicho antes, a la política entonces ¿en que tienen que enfocarse ahora? en tener una política unificada de asilo .Frontex no tiene ahora la voz muy , cómo decir

Entrevistador: no tiene la voz cantante en esa política

Respuesta: Exactamente, pero teniendo ya más poderes podíamos usar nuestro poder también para empujar influir en la Comisión Europea y Parlamento Europeo parlamento para que tengan esto más en prisa

Pregunta: entonces enlazando con lo que me ha dicho el modelo más adecuado teniendo recursos ilimitados ¿cree que habiendo tenido en el año 2010 y en el año 2011 todas estas herramientas que la agencia tiene ahora se podría haber evitado controlado mejor el fenómeno?

Respuesta: controlado mejor si pero evitado, evitado no, esto es muy complicado evitar porque eso fue la guerra y

Pregunta: ¿qué le parece la medida de tener oficiales de enlace en los países terceros? ¿Es una medida adecuada, acertada?

Respuesta: Carro, si si como dicho antes, colaborar con países terceros y no colaborar con una persona dos personas estando trabajando allí pero mucho más esforzado y teniendo la gente dentro, dentro teniendo ...eso cuesta años trabajo, tiene que vivir alguien permanentemente no solamente visitarle de vez en cuando venir con la mochila y hablar de del nivel europeo pero vivir ,vivir ahí conocer la cultura y como hablar como tratar con los países terceros. Entonces dentro de 10 años como volviendo a la otra pregunta quizás podríamos tener más influencia también hablando con países terceros porque Frontex directamente tiene algunos acuerdos pero también los países miembros tienen acuerdos claro y en eso tenemos que ir juntos que no puede ser un acuerdo diciendo que un país A tiene acuerdo con un país tercero y se enfoca en otras prioridades y Frontex también se enfoca.. también tenemos que ir juntos y mandar la gente permanentemente ahí estar ahí trabajando ahí

Pregunta: Es decir, un despliegue de personas de capital humano proporcionaría las condiciones óptimas para poder aclarar origen

Respuesta: Si para también obtener información si si también y dar información a los países miembros... terceros perdón terceros. Qué podríamos hacer para ellos no solamente sacar la información de ellos pero también compartirla por nuestra parte, cómo podemos ayudar nosotros a ellos.

Entrevistador: muy bien pues muchas gracias. Muchas gracias porque aparte amiga y compañera ha accedido a la entrevista y el punto de vista que me interesaba precisamente era el punto de vista puramente operacional que es el que ella desempeña y a través del análisis de la entrevista veremos que ha puesto, creo, en mi opinión, que ha puesto el acento en ciertas cosas que son de relevancia aunque a priori no lo parece pero una vez que se analice esta entrevista creo que nos va a dar bastante consulta muchas gracias muchas gracias

1.10 ENTREVISTA DE ANTONIO SACCONI

**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Antonio Saccone, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

21 / 04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los solos efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

#### ❖ Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a

Edad	55
Nacionalidad	Italiana
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	Jefe de oficina de inteligencia operativa

#### ❖ Toma de contacto inicial

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

#### ❖ Inmigración irregular

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Bastante fluido. Buena articulación, a pesar de no ser el castellano su lengua madre, discurso informativo, volumen de voz alto.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje claro y directo, de fácil comprensión. Registro formal, expresivo y claro.
<b>Gestos</b>	Discurso acompañado de muchas expresiones gestuales, sobre todo con las manos y bastantes golpes en la mesa para enfatizar el discurso.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud comunicativa y muy participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	38 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Al inicio un poco de frialdad y tenue desconfianza que fue vencida conforme se iba haciendo la conversación.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <u>Fecha</u>: 21/04/2016</li> <li>o <u>Nombre</u> : Antonio Saccone</li> <li>o <u>Edad</u>: 55 anos</li> <li>o <u>Sexo</u>: Masculino</li> <li>o <u>Nacionalidad</u>: Italiano</li> <li>o <u>Estado Civil</u>: Casado</li> <li>o <u>Profesión</u>: Jefe de la oficina de inteligencia operativa en Agencia Eruopea Frontex</li> </ul>
<p><u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul> <p>que yo recuerde claramente en 2011, que, en febrero cuando empezó la primera ola de tunecinos, esos fueron los primeros que salieron después del inicio la primavera árabe que <b>nos sorprendió completamente. Estuvimos completamente sorprendidos.</b> Yo creo que esto sigue el hecho de que <b>se quedaron sorprendidos y los líderes de los políticos</b> de los países donde esto ocurrió, es decir que Ben Alí, en Túnez los jefes de gobierno y las personas que lideraban los países como Argelia, como Libia como después Siria, todos, todos pensaban inicialmente que esos movimientos de masa, la gente que va a protestar en las plazas para principalmente inicialmente motivaciones económicas como empezó en Túnez y después con reivindicaciones políticas de movilización de apertura hacia modelos decimos democráticos más abiertos más ...con la gente joven que iba a las plazas a protestar, <b>pensaban controlarlo totalmente y se le escapó de las manos.</b> Y nosotros cuando veíamos después de la persona que se dio fuego en Túnez, al inicio en la costa de Túnez <b>no esperábamos que dentro de algunas semanas iba a salir una ola de inmigrantes,</b> que tanta gente llegó a nuestras playas en Italia. <b>Eso nos sorprendió, como evento como tiempo pero también como entidad del flujo.</b> Que pasó en Túnez, en Túnez pasó que a mitad de febrero tuvimos dos o tres barcos con algunas personas, normalmente Túnez era un</p>

| 7

país que tenía un nivel de cooperación muy intensa con Italia, acuerdos de repatriación entonces el control... había un acuerdo bilateral que funcionaba, con la caída de Ben Alí, con sus intentos de controlar la cuestión boicoteando la policía y el control del orden público con la fuerza de policía e intentando confiar más en el ejército para proteger sus intereses, se produjo una interrupción de la cooperación con Italia y después cuando él fue puesto fuera de juego prácticamente en un fin de semana llegaron los primeros 3500 personas, me acuerdo que llegaron a Italia, eso fue en shock que todos tuvimos y después de algunos meses, en primavera, tuvimos más de 30.000 tunecinos. Nunca había habido una inmigración similar desde Túnez a Italia, nunca y después empezó la guerra civil en Libia. **Y eso también nos cogió fuera de juego** aunque nos esperábamos algo porque ya habíamos visto el ejemplo de Libia y el tema con , solo para poner un poco de referencia, en todo el Mediterráneo central, a Italia durante el año precedente, 2010 llegaron poco más de 4000 personas debido al acuerdo con Túnez, acuerdo con Argelia y el acuerdo con Libia, donde se había dado al régimen de Gadafi unos patrulleros y se había dado mucho dinero y se estaba estrechando s(e había trabajado en definitiva, en la otra orilla) claro, claro,

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

**Claramente no.** Porque la atención en el año 2010 estaba enteramente enfocada en Grecia a la frontera terrestre, en la frontera de Grecia con con Turquía estaba el problema que se había manifestado a final del 2009, en Octubre, de un movimiento de cruces ilegales alrededor del área de Orestiada, que es la parte de la Frontera donde el río Evros, pasa dentro del territorio turco entonces a través de los puentes del río y después los pocos kilómetros que compartían de frontera terrestre entre Grecia y Turquía, eran frontera verde sin barreras y la podían cruzar a pie, y esto empieza ser un fenómeno que con 100, 200, 300 personas al día y ahí era donde teníamos actuación. Entonces la actuación era ir a la zona de Mediterráneo oriental por tierra, antes en 2008 y 2007 la presión era en las islas griegas. Entonces todo estaba enfocado dónde está el problema, el problema era bien conocido porque era problema de cooperación con Turquía, era un problema de preparación de las

autoridades griegas a enfrentarse con... y el tema del Mediterráneo está bajo control no necesitaba poner unos esfuerzos particulares allá porque una cooperación decimos policial, una cooperación geopolítica, un entendimiento que controlaba bien el fenómeno como ahora lo hace España con Senegal o Marruecos. Entonces no necesita poner... decimos refuerzo operacional en esa zona porque hay un mecanismo que funciona. Entonces la crisis rompió el equilibrio porque desequilibró todos los interlocutores que tenía Europa en el otro lado el Mediterráneo y se creó un vacío de poder que para más que un año, año y medio no funcionaba y aún ahora en Libia aún no se ha reparado esto. Entonces en Libia se ha seguido haciendo en 2013, 2014 y 2015, ahora sigue siendo un problema muy grande.

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

yo creo que el tema principal la dificultad principal en Libia como ya dije antes era el problema de la falta de una persona con quien negociar y de un control decimos, el país era un país desestabilizado que no tenía control sobre sus fronteras sobre su territorio y entonces uno no había ninguna posibilidad de, había un vacío que ha sido rellenado por organizaciones de contrabando de seres humanos han rellenado un vacío, y eso también decimos que las milicias y la gente de las estructuras de policías y militares que antes trabajaban con el gobierno de Gadafi o las que habían sustituido también encontraron posibilidades, algunos elementos de alto nivel, de utilizar su estructura logística, su capacidades de control de los puertos de algunos edificios importantes para utilizarlo instrumentalmente y obtener dinero. Entonces el problema con los que nos enfrentamos era que nada se podía hacer con Libia porque Libia mantenía su independencia, no podíamos entrar a trabajar en su territorio, inicialmente hubo un problema de financiación yo me acuerdo de que cuando empezó la crisis aún los mecanismos de financiación para una intensificación de las actividades en el mar no eran tan automáticos entonces tuvimos que intensificar las patrullas en el mar, intensificar el número de barcos de vigilancia aérea para interceptar los barcos y no teníamos el dinero y entonces tuvimos que pedir dinero y llegó en Noviembre. Pero entonces hubo un problema de re priorizar actividades y no

**fue muy eficiente como mecanismo de Italia, de Frontex.** Pero Italia tuvo una respuesta bastante fuerte también, Italia tuvo que enfrentarse con un problema logístico inmenso. La llegada de 60.000 personas, con una estructura, decimos de procesamiento de los inmigrantes para identificarles, para registrar para tomar las huellas para tomar las fotos y para tomar inteligencia en una zona donde no había estructuras suficientes. Y entonces **nuestro apoyo como Frontex yo creo que no fue determinante para solventar esto así** porque lo que pensamos inicialmente fue reforzar la vigilancia en el mar, pero vigilancia en mar con aviones o con barcos simplemente significaba tomar a la gente y traerla a tierra; entonces no solventaba el problema del flujo, no iba a prevenir los flujos, simplemente se trataba de... (digamos que fue la respuesta no preventiva sino reactiva) Reactiva, preventiva no podía serlo, porque **la única forma de prevenir establecer acuerdos con Libia** y entonces ahora nos enfrentamos con el mismo problema. Aunque lo que se ha hecho ,Italia tuvo una serie de iniciativas para reforzar el mecanismo de acogida y de procedimientos. Crearon una estructura que llaman CARAS y CIES bastante difundida en el territorio que podía metabolizar más, pero aún así Italia se encontró y sigue encontrando con un problema de cuando los flujos son muy intensos en un período muy breve, el sistema va un poco, colapsa y eso produce gente que sin registración puede decir yo soy un asilante, un refugiado, lo ponen en un centro abierto y después se marchan y van a otros países. El que ha puesto también en marcha unos mecanismos de reacción en otros países de la Unión Europea que han contribuido como lo hizo, decimos la crisis de 2015 del año pasado, a crear barreras dentro de los países miembros dentro de la zona de Schengen, la primera barrera fue la barrera entre Francia Italia en el 2011 cuando Francia reaccionó a un número muy elevado de tunecinos que cruzaron la frontera y querían irse a Francia que era un país de habla francesa como el suyo.

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

yo creo que para contestar a esta pregunta, tenemos que contestar a otra pregunta ¿que se podría hacer para enfrentar la amenaza de forma más efectiva? es decir, por supuesto habíamos podido poner más barcos más aviones y quizás esto había sido mejor también, reforzar los mecanismos de procesamiento de los inmigrantes en tierra lo que llamamos second line activities, una vez que el inmigrante llega al puerto tener un acercamiento como se ha hecho recientemente con los hot spot donde hay un proceso bien delineado, donde hay una capacidad para procesar a la gente y evitar que esta gente una vez que lleguen a los puertos se pueda mover libremente sin respetar los procedimientos del control de la Frontera. Esto, al momento no se hizo, porque teníamos un esquema de trabajo enfocado a la vigilancia en el mar más que actividades de control de fronteras una vez que los inmigrantes llegan a tierra y todos los esfuerzos eran allá y no inmediatamente en los 2011 pero si se creó en el 2013 con los incidentes de Lampedusa, **donde un barco se hundió, se volcó cerca de la costa de Lampedusa con más de 300 personas, y después se produjo un mecanismo particular que aún sigue funcionando**, el mecanismo del tránsito asistido que se crea un pasillo donde los inmigrantes se recogen a poca distancia de la costa de Libia, donde se puede poner medios lo más cerca posible, para prevenir incidentes de este tipo de salvamento, **para prevenir muertes**. Fatalidades de inmigrantes muertos entonces nos hemos puesto más y más cerca (de la costa) antes lo hizo Italia con Mare Nostrum después de una forma lo hicimos nosotros como Frontex con Tritón y después seguidamente en el 2014 se añadió el mecanismo de EUNAVFORMED, entonces hay unas patrullas ahora muy cerca de Libia y eso es aprovechado por las redes de contrabando de ser humanos y lo utilizan como parte de su modus operandi y esto es el dilema ¿no?, **hasta cuando no se pueda establecer un una cooperación con el otro lado de la orilla para que no salga la gente para que se puedan procesar porque hay un mecanismo que con el respeto de los derechos humanos adecuados y todo hasta que se llegue a este punto** seguimos dando prevalencia al tema de los derechos humanos al salvamento de vidas y estamos menos preocupados por el tema

de provocar de una forma que los contrabandistas sigan aprovechando (el eterno binomio) exactamente. Yo no tengo una contestación donde poner, pero es claro si nuestros medios van a ser quitados de la zona ya se va a crear un vacío y en el largo plazo los contrabandistas no podrán poner tanta gente en los barcos porque tendrán que poner más gastos para gasolina sino menos gente un barco porque los barcos tienen que ser más eficientes para navegar, va a disminuir el flujo, **pero en un tiempo intermedio eso puede provocar muertes y nadie quiere asumir la responsabilidad política de cómo hacerlo**, entonces yo creo que el dilema que se ha creado en el 2011 aún no lo estamos enfrentando, y la solución mejor sería resolver el tema en Libia y poco a poco poco a poco se ve una posibilidad (lo hemos hablado en todas las entrevistas que tal vez la mejor manera de resolver este problema sea poner las condiciones socioeconómicas en los países de origen para evitar las partidas lo cual es muy difícil en este caso como bien has explicado en el caso libio no? donde no tienes un gobierno para hablarle de igual a igual ni para negociar es decir, hay un montón de milicias que no, pero bueno ese problema recuerdo en el 2010 cuando saltó la primavera árabe que Italia tenía bien controlada esa zona con Túnez con Argelia con Libia con los acuerdos bilaterales pero es cierto que a raíz de la primavera árabe saltaron por los aires porque se fueron con los gobiernos.

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

yo creo que un volumen como personas que llega cruzando la frontera legal como el que se ha producido en el 2014 con 160.000 personas, en 2015 en el Mediterráneo central con 154.000 personas o en el 2015 en total en la Unión Europea con Grecia de más de 1 millón de personas es un volumen que crea problemas y **es muy difícil controlar esto**. Porque eso crea tiene varias dimensiones, la dimensión humanitaria, llegan personas o grupos familiares con personas ancianas de edad avanzada, con niños con mujeres embarazadas y se enfrentan...llegan en masa, llegan en un número que no permite procesar rápidamente a todo, porque las personas tienen que ser identificadas, se le tiene que dar la posibilidad de pedir asilo y **ese volumen siempre generará problemas**, es decir, cuanto podemos estar preparados en cualquier sección

de frontera en España en Italia en Malta en Grecia en Bulgaria, donde se cree esto va a crear un problema.

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

Pero ahora tenemos por lo menos una ventaja, una que tenemos un **modelo de trabajo más desarrollado** es decir que tenemos esquema de por lo menos el aspecto del control de frontera o sea que está **protocolizado** entonces con hot spot se ha trabajado en Italia en Grecia en ver cómo se puede integrar diferentes decimos sistemas de apoyo de las agencias como Europol como Frontex y como EASO, yo lo veo principalmente como Frontex y EASO, para el tema del border control el aspecto más importante pero también el cruce datos con la banca de datos de EUROPOL es importante que permita, por lo menos ver, quien es un inmigrante de naturaleza decimos que tiene el inmigrante social diferenciarlo con el asylum seeker, con el que busca eso ya lo permite y hacerlo en un tiempo razonable y después asegurar que una vez que los dos grupos han sido partidos se puedan procesar y asegurar, se toman las huellas, que la persona que nadie pueda moverse libremente dentro del área Schengen como antes.. esto ya es una realidad . La otra cosa que es importante es que nos hemos dado cuenta ahora muy claramente no a nivel de Frontex a nivel de Comisión a nivel de países miembros que necesita movilizar recursos financieros muy importantes no sólo para aumentar el número de medios o el número de personas que trabajan en la frontera una vez que se ha producido el flujo **sino para prevenir** a través de decimos un sistema de desarrollo a nivel local del economía de programas de incentivar desarrollo económico y donde se pueda trabajar con países de tránsito como Turquía como Libia con países de tránsito final antes de que entren para que haya una cooperación más... y esto... los adelantos que se han hecho recientemente con Turquía son muy importantes . Eo va a estar produciendo una.... y después la otra cosa que está clara es que los países que reciben los flujos los países que están afectados por los flujos tienen que enfrentarse con el tema con **una política coordinada** de necesitan una **política de visados una política sino una**

**política de inmigración que incluye también un control de fronteras** que sea una **respuesta integral** como que hemos visto en 2015 que hemos visto en 2011 en que vimos a Italia tomando iniciativas no siendo capaz en el corto plazo de enfrentear el fenómeno y Francia reaccionando y después la Unión Europea haciendo unos comentarios y esto se ha producido a más grande escala en 2015 con la situación que se ha creado con la creación de un pasillo de tránsito asistido en los Balcanes occidentales donde cada país, Austria, Alemania, Suecia, ha reaccionado de forma diferente, creando... Hungría .... y la **falta de coordinación** ha sido aprovechada por los inmigrantes que tienen interés en buscar los puntos vulnerables en las políticas y en la formas de reportarse a las autoridades locales y eso ha producido una **falta de control sobre el fenómeno** el hecho de que el control de fronteras se ha anulado por un periodo de seis meses donde han llegado 600.000 personas sin identificación sin saber quiénes eran y pasando por nuestras fronteras. Ahora está muy claro que hay una voluntad de que eso no pase, que haya no coordinación muy fuerte y la Comisión está tomando control sobre el tema del Consejo también que representa los ministerio de interior de los países miembros y ahora las cosas están tomando más de un punto de vista de **acercamiento estructural con un marco legal** que se está desarrollando más claro, con reforzamiento de Frontex con reforzamiento EUROPOL, y con la estructuración de procesos, y decimos de la donación de fondos a los países afectados en Europa para que crean estructuras que puedan procesar y por otro lado una **política de cooperación con los países de origen y los países de tránsito** que permita controlar decimos **desincentivar** el que vengan. Ahora el tema es cuánto es adecuada la política actual, pero se ve ahora que esto es importante y los países; lo que ha cambiado la crisis del 2015 es la perspectiva, antes había países de primera línea, España, Italia, Malta, Grecia y después Bulgaria y después Hungría. Y en 2015 **ha habido los países afectados han sido Alemania, Austria, Suecia directamente. Entonces han visto esos países cuánto es importante tener coherencia y que puedan ser afectados de la misma forma que lo eran tradicionalmente los países de tránsito.**  
A cambiar un poco .....

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

trabajar en dos líneas importantes, es decir, una dentro, activando fondos para establecer estructuras que permita procesar a los recién llegados pero por otro lado no perder de vista lo que está pasando al otro lado del Mediterráneo, para desincentivar la llegadas ¿cómo? Pues poniendo los medios económicos y sociales , CLARO las políticas y trabajando con las autoridades y creando las condiciones o sea ¿ese sería el modelo más adecuado teniendo en cuenta toda la experiencia acumulada? y eso es una opinión que se comparte a nivel político entre los líderes europeos, a nivel nacional e internacional muy bien.

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

eso es muy difícil decir porque lo que visto yo en estos años que ha sido **un desarrollo no constante** en italiano decimos asintioso, no sé como se dice en español, NO CONSTANTE, se creó la organización, Frontex que fuera, fundieran unos elementos que estaban ya creados dentro del Consejo, dentro de un contexto texto intergubernamental donde había una unida de control de centros de análisis de riesgos , de riesgo en Helsinki que hacía el análisis del fenómeno de la inmigración para el Consejo, había el grupo de operaciones aéreas que coordinaba una operación estaba en Fiumicino, en Italia; había un grupo para las formación en Traskristen en Austria, en grupo operacional en España y un frupo operacional para operaciones marítimas en Grecia y esos grupos actuaban informando de sus iniciativas y de sus actividades al Consejo pero la leadership no existía, no había coordinación entre ellos y la Leadership era poco fuerte entonces se creó un modelo qu eal final prevalió el parecer de la Comisión de crear una agencia que pudiera absorber esa funciones y hacerlas de forma más.... pero el concepto era Frontex como agencia de apoyo no como agencia de control de frontera sin poderes ejecutivos directos ese era el

modelo y hemos trabajado ocho años con ese modelo que era un modelo que reforzaba alguna de estas funciones sobre todo reforzaba el análisis de riesgos, más operaciones, añadir unas tipologías de intervención dentro de los marcos de las operaciones por ejemplo no simplemente la vigilancia sino también dar dinero para los tránsitos de desembarque hacia los centros cosas así. Pero fundamentalmente la agencia después de se determinó el mecanismo del RABIT porque nos dimos cuenta que había necesidad de obtener una intervención rápida en caso de crisis, en 2007 se actuó este cambio, pero la perspectiva fundamental se quedó la misma, es decir no sustituir el poder de intervención y la soberanía nacional dentro del aspecto de control de frontera. Yo creo que ahora la crisis del 2015 y en paralelo los actos terroristas recientes en Francia y en Bélgica han hecho sí que todo el desarrollo de la agencia cambiara de dirección totalmente hacia un modelo completamente diferente; un poder muy ambicioso donde la agencia tiene la capacidad directa ahora de tener influencia en decisiones que son pertenencia, ... soberanas de los estados miembros entonces decir y tenemos que ver de qué forma eso va a ser actual, yo veo eso que que empezará siendo muy suave y muy decimos equilibrada y determinarán los eventos de los años siguientes el futuro en qué intensidad eso va a afectar al derecho soberano, entonces establecer de qué forma la actividad de control nacional dentro los países son adecuadas por el nivel de amenaza, eso es ahora una decisión que toma el ministro de interior de un país de acuerdo con los jefes del a policía, ahora Frontex entra como un Partner evaluando esto y poniendo la mesa de la Comisión si las cosas no van bien... de una forma imponiendo actividades operativas.... es un cambio dramático...

entonces augura que habrá fricciones entre la gente los países menos eso será un pasaje importante será un una fase importante del desarrollo de la agencia y puede ser que ese desarrollo se interrumpa si decimos la actividades de prevención y la cooperación con los países terceros llega a un punto de que no haya crisis, como las del 2011 o las del 2015 y quizás esto... esta energía que ha llegado a proponer un cambio de patrón total vaya desapareciendo si se crean otras amenazas ....yo no creo que se va resolver el tema de Siria en un año, no se va resolver el tema de Irak o el tema de Libia dentro de un año ...puede seguir que a falta de estabilidad en países

terceros siga provocando una ola de migración de movimientos de refugiados tan significativa esto sigue manteniendo esa energía y una fase será por supuesto ese enfrentamiento. Un enfrentamiento que llegará a un equilibrio, el punto de equilibrio va a variar, y para mí en relación a la gravedad de los eventos que se sucedan en el futuro, eso es lo que visto yo en Frontex esa es la experiencia que tuve en EUROPOL después de los hechos de los hechos de Atocha, el de Londres...todo crea una dinámica que le fuerza a una respuesta política que vaya.... decimos fortaleciendo la capacidad y la de **la contestación global** porque tiene que ser una contestación global no puedo un país mismo enfrentarse con la amenaza del integrismo islámico sin cruzar sus datos con los datos de otros países y cooperando con respuesta policial. Pues muchas gracias Antonio muchas gracias un placer, gracias por la entrevista nos ha servido bastante para calificar punto de vista estratégico porque llevábamos una serie entrevistas operativas y puede ser que hubiéramos perdido el punto de vista estratégico y Antonio nos ha traído el punto de vista central es decir el equilibrio entre la estrategia y la operatividad

1.11 ENTREVISTA DE DANIEL MOORE

**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Daniel Ray Moore Rodriguez, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

04 / 04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

❖ **Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a**

Edad	45
Nacionalidad	Española
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	Analista en la oficina de inteligencia operativa

❖ **Toma de contacto inicial**

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

❖ **Inmigración irregular**

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Discurso fluido y no excesivamente meditado. Pocas pausas, espontaneidad. Articulación difícil por el cambio de registro de inglés a castellano, discurso informativo, volumen de voz alto.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje llano y directo. Registro coloquial y expresivo.
<b>Gestos</b>	Discurso sin excesivas expresiones gestuales.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud comunicativa, amigable y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	32 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Desde el inicio la conversación se focalizó directamente en el fenómeno objeto de estudio debido al conocimiento mutuo y conversaciones previas entre el investigador y el entrevistado..

**B) Sinopsis Vertical de la Entrevista**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Fecha</u>: 04/04/2016</li> <li>○ <u>Nombre</u> : Daniel Ray Moore Rodriguez</li> <li>○ <u>Edad</u>: 45 anos</li> <li>○ <u>Sexo</u>: Masculino</li> <li>○ <u>Nacionalidad</u>: Española</li> <li>○ <u>Estado Civil</u>: Casado</li> <li>○ <u>Profesión</u>: Analista de la oficina de inteligencia operativa en Agencia Eruopea Frontex</li> </ul>
<u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p>Lo primero que hay que tener en cuenta es que el flujo de personas desde el norte de África y desde oriente medio hacia Europa, no ha cesado en los últimos 25 años. Entonces hasta cierto punto se podía prever. Ya teníamos un flujo constante que aumentaba o disminuía en mayor o menor capacidad según los acuerdos bilaterales que cada uno de los países afectados tenían con los países de partida.</p> <p>Una vez que ocurre la primavera árabe sí se tenía conciencia de que cualquier levantamiento a nivel internacional que conlleve enfrentamiento entre el gobierno y la ciudadanía conlleva consecuentemente un desplazamiento de personas, a veces al país más cercano donde las personas se sientan seguras, pero en el caso de países como Túnez, Argelia, Libia pues el país más cercano es Europa que se encuentra a unas pocas millas náuticas y al cual se puede acceder de forma rápida. Con lo cual se previó un movimiento de personas pero no al nivel que ocurrió. Ninguna institución europea estaba al corriente de que cientos de miles de personas iban inmediatamente como primera reacción, cruzar el Mediterráneo desde el norte de África principalmente y posteriormente desde Siria hacia Europa.</p>

En su opinión y retrotrayéndonos al 2010 en los documentos que hace la agencia europea de fronteras que se llaman ARA, ANUAL RISK ASSESSMENT, ¿se entró en profundidad a valorar esta posibilidad?

No, en el ARA que se hace en la agencia, no se valora tan profundamente esta materia, si bien se dice que una de las consecuencias podría ser un posible desplazamiento de personas más bien debido al conflicto y buscando refugio de los regímenes que se momento gobernaban el país, pero hasta el punto de tomar medidas y preparar un plan de contingencia no se valoró. Gracias.

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

No, no nos encontramos y más aún, incluso actualmente, tras varios años de haber presenciado este fenómeno y ver cómo sigue creciendo, aún estamos preparados. Principalmente pues porque aun no hay a una conciencia europea de solidaridad con los países más afectados, por la inmigración. Actualmente se intenta que sean los países que reciben los que tengan que tratar con el fenómeno en su propio país y no extenderlo y evitar que se extienda a los países de alrededor, principalmente a los países más desarrollados en el norte. También es cierto que no tenemos una legislación europea única que trate el tema de fronteras y además no tenemos una conciencia de hacer frente al fenómeno sino de aceptar el fenómeno a intentar absorber la masa de inmigrantes y evidentemente esto no es una medida para disuadir a los inmigrantes sino todo lo contrario, es una medida que atrae a la inmigración. Desde el momento en que la Unión Europea simplemente se limita a patrullar las fronteras exteriores y a recoger inmigrantes y a traerlos dentro de Europea ,se acaba cualquier medida disuasoria que se quiera tomar.

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

En principio los mecanismos que toma Frontex como bien sabes son mecanismos de cooperación con los países que están afectados en primera línea por este fenómeno y

lo que se hizo fue desplegar medios marítimos y aéreos para el rescate de inmigrantes y para la vigilancia de las costas ,no hay no efectos como he dicho antes de producir un efecto de disuasión sino más bien un efecto de rescate entonces es la primera medida que se toma, de apoyar a los países que ven como incrementa súbitamente el número de inmigrantes que está llegando a sus costas y después pues se toman otras medidas como el despliegue de expertos para intentar obtener información y entender cuál es el fenómeno y cuáles son los motivos por los que los inmigrantes están viniendo, se toman medidas de apoyo logístico los países que sufren este fenómeno a efecto de desplegar medios de los que puedan carecer. Y esos fueron los medidas principales que se tomaron de forma inmediata.

Hay una cosa que el paso del tiempo ha dejado muy clara y es que el hecho de que poner más barcos en el mar a rescatar inmigrantes no significa salvar más vidas eso lo hemos visto con los estudios que hemos hecho en los últimos cinco años y en los cuales se ha demostrado que cuanto más barcos ha puesto la Unión Europea a efectos de salvar vidas, más gente ha muerto porque se produce un efecto llamada. Entonces cuando hay más rescates son más personas las que salen al mar y a veces en condiciones y en barcos que no reúne una condición mínima de seguridad hacia los inmigrantes y las redes que trafican con inmigrantes, no tienen escrúpulos ningunos en meterlos en barcos que prácticamente se puede decir que son de plástico. Meter a cien personas en un barco de plástico de ocho metros y mandarlo porque la sensación de seguridad que tienen porque muchos más barcos patrullando con lo cual las primeras medidas que se tomaron a los efectos del despliegue de barcos y aviones yo creo que fueron las correctas si bien el problema no creo que estén este tipo medidas sino en qué medida se tomaron a la hora de recibir a los inmigrantes. Qué se hizo para intentar atajar el fenómeno y la respuesta es que no se hizo absolutamente nada.

Se acogió a los inmigrantes se les dejaba en libertad sin documentación para estar legalmente en el país con lo cual se crea una bolsa de inmigrantes, digamos sin oficio ni beneficio, que no pueden acceder a protecciones que no pueden acceder ni al trabajo o a vivienda y se sigue aumentando y como no se les devuelve el efecto llamada va aumentando y tenemos lo que es una bola de nieve de los primeros barcos que llegaron con 40/50 inmigrantes a bordo a barcos que llegan actualmente con más

de 150 inmigrantes, barcos de goma hasta más de 600 inmigrantes en barcos de madera y todos por lo mismo por la percepción de seguridad y por la garantía de que una vez que llegan Europa no son devueltos a su país.

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

yo lo voy a resumir todo a una primera cuestión ¿está la Unión Europea preparada para tomar medidas que prevengan la inmigración?, en el momento en el que, porque actualmente hasta el día de hoy en la Unión Europea no ha tomado ninguna medida excepto las últimas negociaciones con Turquía, preventiva, todas han sido medias que tienden a como bien dije antes asumir, a recoger a la ingente cantidad de inmigrantes que están llegando. La cuestión es que tenemos una legislación europea que no autoriza el internamiento por más de 18 meses, como máximo, pero la verdad es que según, cada país tiene su propia legislación; hay países en los que después de los 30 primeros días dejan a los inmigrantes en libertad. La cuestión es que si todos estos inmigrantes que llegan, y no hablo de refugiados, hablo siempre de inmigrantes, no son internados en un sitio hasta que tengamos una completa identificación de la persona, y una vez atendidas sus necesidades sepamos si tienen o reúnen los requisitos para quedarse en la Unión Europea o no, el resto tiene que ser devuelto, esa es la medida disuasoria que hace falta en la Unión Europea. Que entiendan que el venir aquí no significa quedarse en Europa. En tanto que no tomemos conciencia que esto no es una medida discriminatoria simplemente es una medida pues como la que toma cualquier país civilizado, en el sentido de que para entrar en nuestro país se necesitan unos requisitos, unos requisitos que se piden a todos los ciudadanos independientemente de raza, sexo, religión, lugar de origen. Si ellos entienden que ellos no tienen porque cumplirlos porque una vez que estén dentro van a ser liberados, poco más vamos a poder hacer. Con las medidas que tuvimos en un principio creo que la Unión Europea pues, se quedó un poco corta en las cuestiones de apoyo a los países que recibieron los inmigrantes. Países que se vieron desbordados, cuyas, que no tenían medios económicos para hacer frente a una ola

tan grande de inmigrantes y la Unión Europea tardo muchísimo, de hecho hasta hace bien poco no han empezado a llegar más medidas de apoyo a estos países con lo cual países que de por sí tenían una situación económica débil como Grecia o países que ya tenían un problema económico como España o Italia lo hubieran tremendamente aumentado por el ingente número de inmigrantes que llegaron.

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

yo creo que **no hemos aprendido mucho**, de hecho hemos tenido hemos tenido otra segunda situación con el desplazamiento de refugiados desde Turquía Grecia y la situación ha sido la misma, ha sido poco apoyo por parte de la Unión Europea al país que más ha sufrido o los países que más han sufrido este movimiento este flujo migratorio, estamos hablando de Grecia y toda la ruta de los Balcanes. Pero no ha sido hasta que los países del norte no han encontrado este número ingente de inmigrantes a sus puertas cuando han empezado reaccionar y cuando se han tomado medidas que tampoco siguen un patrón lógico. Han sido medias más tendentes a solucionar un problema puntual que a tener una media reactiva a solucionar un problema puntual que hacer una política el futuro. Entonces, Frontex siempre funciona de acuerdo con la legislación europea con la decisión de la Comisión, y la Comisión sigue estando un poco perdido en este sentido, desde el punto de vista de que no acierta a propulsar o incentivar una política común europea y a sentarse con las diferentes agencias que están involucradas tanto nivel nacional como internacional en inmigración y a buscar una solución común que, como he dicho siempre, ha de pasar por tener planes de retorno y basados en una estrategia lógica. Recuerdo aquellos días, porque también fui partícipe de la respuesta como ejecutor de la operación Hermes, como administrador de la operación al mes, recuerdo sobre todo dos casos críticos primero la negociación con las Autoridades italianas que fue durísima, fue durísima, y después también recuerdo una cosa que me llamo mucho la nación que es que yo buscaba dentro de la agencia, un libro de lecciones aprendidas, pero me di cuenta en el año 2010 y en el año 2011 que seis años después de haber puesto en marcha la agencia no existía un libro de lecciones aprendidas. Ligado a esta pregunta me gustaría que, bajo la experiencia que tuvo en el control de la inmigración

en aquella zona de Europa en aquellos años

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

La primera consecuencia que podemos extraer es que hay una falta total de acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y los países de última partida de los inmigrantes, y esto es algo básico. La experiencia principalmente en nuestro país (España) nos enseña que cuanto mayor sea el nivel de entendimiento con los países de donde parten en última instancia estos inmigrantes más fácil es controlar la inmigración. El caso de España, España y Marruecos, habilita España a retornar, prácticamente una semana a súbditos marroquíes que han llegado España de forma ilegal. Este mismo acuerdo se debería de hacer extensivo a los principales países de origen de estos inmigrantes, pero el hecho de que solamente lo tengan ciertos países de la Unión Europea a nivel individual supone un gran problema. Porque los inmigrantes son bien conocedores de qué países de la Unión Europea tienen acuerdos con los países africanos entonces ellos saben, el marroquí sabe que no puede entrar en España porque el hecho de ser de ser capturado en España le supone un retorno inmediato pero sí que puede entrar por Grecia o por Italia puesto que no existe un acuerdo bilateral. Con lo cual, realmente pues igual que se ha hecho ahora con Turquía, debería de acuerdo bilateral no entre países independientes sino entre la Unión Europea, como un todo, con los países de partida o de origen a efectos de que en unos, retengan a la inmigración cómo está ocurriendo en el caso de Marruecos, Senegal y Mauritania, y en otros para que acepten a sus súbditos de vuelta. La única forma de conseguir esto es mediante acuerdos económicos donde estos países vean que hay una compensación al esfuerzo que harían para intentar evitar un inmigración tan grande.

Centrándonos en el nivel táctico-operativo ¿qué consecuencias podríamos extraer desde el punto de vista de la inteligencia operativa? qué es lo que a mí se me escapa porque a pesar de que estuve de project manager, pero el tema de la inteligencia

operativa recuerdo que fue un tema crucial y muy importante para poder adelantarnos al fenómeno y saber más o menos las rutas por dónde podrían venir unos flujos masivos de inmigrantes, ¿qué podemos colegir que podemos extraer de aquella experiencia?, ¿fuimos eficientes? ¿no fuimos eficientes? ¿hemos aprendido realmente a aprender cómo salen los barcos cargados de inmigrantes? me refiero al tema táctico. Respuesta: en el tema de inteligencia, la verdad que si hubo resultados notables. De hecho, muchas de las predicciones que se hicieron por parte inteligencia han dado lugar a que ocurriera lo que se había previsto, entendimos cómo analizar la información que llegaba desde países con otra cultura con otra entendimiento y entender los motivos de desplazamientos o los motivos de atracción de los inmigrantes hacia la Unión Europea. Conseguimos entender que países iban a ser prioritarios por los inmigrantes debido a las ayudas sociales que presentaban, logramos entender porque ciertos inmigrantes tienen preferencias por cierto países. Y nos ha dado una base para seguir trabajando por ese camino. Hasta el punto de que actualmente pues hay sectores de inteligencia que están delicados solo y exclusivamente a monitorizar países que estén en conflicto o países que tengan problemas económicos o problemas sociales a efectos de ver el posible desplazamiento de personas desde ese país y hacia donde es más probable que se produzca los desplazamientos iniciales y las consecuencias que podría tener a un medio plazo para la Unión Europea. Con lo cual, ha conllevado a que nos especialicemos un poco más en terceros países.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

el modelo actual que tenemos podemos decir que es fiable a efectos de detección de personas intentando llegar a nuestras costas. Yo diría que es fiable, que es un modelo que reúne unas condiciones yo diría bastante buenas a efectos de lo que es detección e interceptación de inmigrantes. En cambio si me preguntaras si el modelo es bueno

para paliar esta masiva llegada de inmigrantes yo diría que no. Como ya le he comentado antes, el modelo europeo, la legislación las regulaciones de la Unión Europea y la legislaciones nacionales tienden a absorber a los inmigrantes, a recoger a los inmigrantes que penetran el territorio de la Unión Europea y a no retornarlos. Entonces desde el punto de vista de detección e interceptación diría que es bueno, que ha avanzado bastante, caben mejoras, pero desde el punto de vista de medidas tomadas para atajar el problema creo que todavía nos queda mucho camino que recorrer.

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

yo creo que el modelo más adecuado sería el modelo australiano y le explico. Creo que debería ser un modelo en el que evidentemente se rescate a los inmigrantes y se les proteja pero a la vez tiene que ser modelo en el que no se les dé una libertad de circulación por la unión Europea hasta que no se tenga claro que reúne los requisitos para ser refugiados o asilados. Mientras que la política europea no tenga un modelo común para todos los países que se aplique de forma igual, difícilmente vamos a poder controlar este efecto. Yo sinceramente y vuelvo asistir, creo que todo empieza por la retención de los inmigrantes en centros para extranjeros hasta en tanto no se compruebe quiénes son estas personas, porque también es cierto y como se ha visto en noticias, que personas extremistas han logrado entrar en la Unión Europea utilizando esta rutas debido al bajo control que hay y a la falta de medios y a la falta de equipamiento técnico para poder identificarlos. Si tuviéramos todo esto en conjunto, la Unión europea sí está capacitada para retornar a estos inmigrantes y para alcanzar acuerdos Unión Europea países de origen sin ningún tipo de problema como ya lo hemos demostrado con Turquía; por donde cuando ha entrado cerca de 1 millón de personas, rápidamente los países han reaccionado y han llegado un acuerdo político por el cual, bueno, Turquía que es un país que se considera como seguro, decida quedarse con los inmigrantes en su territorio, con los refugiados. Y creo que ese es el camino por el que habría que enfocar todo lo que es la cuestión de la eficacia

contra la migración.

Y ¿qué piensa sobre la intervención en países terceros? tal y como es el modelo actual español, ¿sería aplicable al resto de la Unión Europea?, es decir la intervención en países terceros entendida como tal, el poner las estructuras mínimas para que la gente pueda tener un trabajo digno pueda desarrollar una vida digna , evitando así que se embarquen en esta aventura.

Respuesta: eso es una medida que una vez que se ha visto que ciertos países ha funcionado no entiendo por qué no se ha extendido a otros países de origen. El problema con esta medida está en que en muchos de estos países el gobierno es un gobierno eventual, un gobierno que está siempre al borde de continuar o desaparecer, los golpes estado son continuos con lo cual no existe una base política o social que preste confianza a países digamos inversores o que quieran desarrollar proyectos en ellas. Entonces para ciertos países como por ejemplo para Senegal o países como Guinea, pues son países para los que podría servir esta solución, hay otros países como por ejemplo Gambia, Sierra Leona, Somalia que lleva muchos años en conflicto. Entonces difícil establecer una estructura económica básica puesto que los gobiernos no tienen garantía de continuidad por motivos, por conflictos internos pero sería una de las medidas a tomar. Otra de las medidas a tomar sería apoyar a las autoridades con medios materiales para que puedan ejercer sus labores, tengan cuenta que hay partes de África donde la frontera la delimita una choza con una silla y un policía sentado allí durante todo el día y el resto alrededor es selva. Entonces estos países difícilmente podemos pedirles que controlen sus fronteras puesto que ni ellos saben cuál es la extensión real de sus fronteras, tienen puntos marcados pero no existe una frontera. Entonces pues por ahí deberíamos de empezar pero creo que lo primero sería tomar medidas en la Unión Europea para frenarlo y después también una medida que han tomado algunos países de la que ha resultado muy eficaz es la propaganda en los países de origen donde mucha gente es engañada con promesas falsas de trabajo y bienestar en la Unión Europea donde la mayoría de ellos cuando llegan se dan cuenta de que no es tan real. Medios en las televisiones nacionales de estos países como por ejemplo Angola, dieron resultado de una disminución considerable del flujo migratorio hacia la Unión Europea. Eso es una medida que

también se tendría que tomar a nivel de la Unión.

Y para terminar vamos hablar de futuro a lejano, de futuro lejos, cómo lleva seis años trabajando en la agencia lleva un bagaje bastante dilatado tanto operativo o tanto desde el punto de vista operativo como táctico, ¿donde vea la agencia dentro de 10 años donde la sitúa la sitúa la vanguardia Europa?, ¿nos vamos adaptando a los tiempos?, hágame una predicción de futuro a 10-15 años de la agencia.

Respuesta: pues yo creo que con la nueva regulación que parece que va entrar en vigor durante la época veraniega, yo creo que la agencia va estar en las mejores condiciones para estar a la vanguardia. Se le va se va extender el mandato y se le va a permitir más libertad de decisión y de actuación a nivel europeo. Si bien yo diría que la pregunta clave es ¿cómo van aceptar cada uno de los estados miembros el nuevo rol de la agencia europea?, el hecho de que en la actualidad, con el actual mandato los países europeos apenas pueden contribuir para garantizar el despliegue mínimo de efectivos, pues imaginando una agencia que va a triplicar su número y que la actualidad ha cuadruplicado el número de operaciones que tiene, difícilmente sin efectivos podemos hacer frente a la situación, con lo cual creo que bueno, que los dos próximos años probablemente sea un periodo en el que vamos a ver si este proyecto ambicioso que tiene la Unión Europea y un primer paso a una política común europea de fronteras sale adelante o queda solamente pues en eso, en un intento, pero de seguir adelante y de cumplir los requisitos y obtener el apoyo de los países de la Unión Europea creo que puede ser un paso de gigante en cuanto a la actuación y a los beneficios que puede aportar Frontex a los países miembros.

Muy bien pues sólo me queda darle las gracias a mi amigo y compañero, que hemos compartido bastantes años juntos en primera línea de las Fronteras europeas por darme su visión experta después de tantos años trabajando en el campo de fronteras y sobre todo la confrontación del fenómeno a la inmigración irregular fruto de la primavera árabe donde por primera vez nos encontramos en el campo de experiencias pues prácticamente dos personas que venían de otro mundo, y nos encontramos pues no en el tercero, sino en el cuarto mundo y aprendimos haciendo. Muchas gracias Daniel. A ti.

1.12 ENTREVISTA DE EMMA CASSANOVA

**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Emma Casanova , acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

05/04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

#### ❖ Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a

Edad	47
Nacionalidad	Española
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	Analista de la oficina de inteligencia operativa de Frontex

#### ❖ Toma de contacto inicial

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

#### ❖ Inmigración irregular

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

| 5

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

## A) Guía de observación de la Entrevista 1

Categorías	Descripción
Fluidez del discurso	Poco fluido. Al principio mucha meditación antes de la expresión y abundancia de pausas. Confusion de idiomas al inicio debido a que la entrevistada normalmente se expresa en inglés hasta que poco a poco fue rebajando la cantidad de anglicismos. Buena articulación, volumen de voz medio bajo.
Registro lingüístico	Lenguaje confuso para el no experto en materia de fronteras e inmigración irregular, de difícil comprensión. Registro formal y poco emotivo.
Gestos	Discurso sin expresiones gestuales, escasísimos gestos manuales pero abundantes gesticulaciones con la cara y los ojos expresar las ideas.
Local de entrevista	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con excesivo calor, más de 20 grados.
Interrupciones	Inexistentes.
Disponibilidad del entrevistado	Absoluta. Actitud vergonzosa en el inicio pero con el desarrollo de la entrevista, bastante comunicativa y participativa.
Duración de la entrevista	32 Minutos.
Observaciones	Al inicio un poco de desconfianza que fue vencida conforme se iba desarrollando la conversación.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Fecha:</b> 05/04/2016</li> <li>o <b>Nombre :</b> Emma Casanova</li> <li>o <b>Edad:</b> 47 anos</li> <li>o <b>Sexo:</b> Femenino</li> <li>o <b>Nacionalidad:</b> Española</li> <li>o <b>Estado Civil:</b> Soltera</li> <li>o <b>Profesión:</b> Analista de la oficina de inteligencia operativa de la agencia europea de fronteras, Frontex</li> </ul>
<p><u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p>Buenas tardes, como recuerdo de aquel periodo del 2010 y l 2011 la previsión de lo que podía pasar y de lo que fue posteriormente la primavera árabe, <b>no había previsión</b>. Yo creo que a ningún nivel se podía imaginar de lo que supondría las reacciones, revoluciones que hubieron sobre todo en el norte de Africa y sobre todo el resultado el resultado del influjo de inmigrantes en aquella época. Yo creo que <b>posteriormente sí que hemos podido prever pero aquella cogió realmente por sorpresa</b>. Recuerdo que Frontex tenía un documento base sobre el que se trabajaba para las futuras operaciones que se llama anual risk assessment ( un documento anual de riesgo) y creo que lo he leído bastantes veces e incluso no he podido detectar en el documento nada que hiciera referencia a una posible explosión en los países árabes ni muchísimo menos a la ola masiva que recibimos. De todas maneras ¿no fue posible preverlo aparte de los canales oficiales que tenía la agencia europea de fronteras? hablando siempre, perdón, desde el punto de vista estratégico es decir se pudo prever a un nivel estratégico.</p> <p>Respuesta por aquel entonces si no me acuerdo, estamos hablando del 2010, lo que es la red del Afic Network (red de apises africanos) del África con <b>la red de países africanos era muy incipiente</b> y aún teniendo contacto con <b>la mayoría de países que pertenecían a esa red de contactos los norteafricanos no participaban</b> en la información que se intercambiaba con el resto de países de países su sahariano <b>esa información no salió</b>, no despuntó, no alertó de que podía pasar.</p> <p><b>Seguramente si hubiera habido países africanos en el afic meeting ( en la reunión de afic) igual seguramente hubiera sido diferente el resultado, para aquel entonces</b></p>

**la información, sobre todo lo que para nosotros es la fuente principal, el contacto con los países africanos no resultó, resultó negativa**

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

inicialmente yo creo que se tiene que hablar de fases entonces tendremos una primera fase que sería la explosión y qué tenemos y qué hacemos, en ese momento hasta yo creo que no había ni actividad operativa no sé si me acuerdo que no había actividad operativa en el central me (Mediterráneo central) era durante un periodo de unos meses no era anual como es ahora y por lo tanto la protección que había en la protección Italia aportaba a su fronteras marítimas o España a sus fronteras marítimas.

**La reacción que hubo después sí que se puede mencionar que ya fue una reacción más positiva y de apoyo a Italia y a España pero inicialmente no, la primera fase fue partir de lo que es el natural deployment, el despliegue natural o de lo que es la vigilancia marítima, y si no me equivoco entonces era sólo proporcionada por Italia por Estado miembro.**

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

por aquel entonces desde el ámbito, sí que has dicho que desde el ámbito de la inteligencia, porque el ámbito de la inteligencia fue enseguida contactar con los países de salida y sobre todo a nivel de contacto e intercambio y trabajo conjunto con Italia.

Desde el ámbito, para nosotros desde el ámbito de análisis o de Risk análisis, supuso un updated (actualizar) no sólo a nivel operativo sino nivel estratégico en el sentido de que necesitamos siempre información actualizada de la unidad dentro del análisis de la parte estratégica, nosotros **sólo podríamos ver lo que estaba llegando pero necesitábamos saber lo que nos iba llegar** y con esta combinación de información es la que podíamos aportar de cara a poder con el grupo operativo con la unidad operaciones conjuntas, decir al menos un mínimo de medios necesarios para cubrir el Mediterráneo central.

La reacción fue inmediata con la unidad de operaciones conjuntas, como has dicho, para llamar a los estados miembros para poder hacer una llamada de medios describiendo qué tipo de medios marítimos, aéreos eran necesarios y sobre todo la otra parte muy importante, es la llegada y el desembarco de los inmigrantes. La necesidad de cubrir no era sólo cubrir el patrullamiento y el rescatar a los inmigrantes sino también donde desembarcarlos y que hacer una vez desembarcados. Yo creo que no se sentido también fue un gran impacto para Italia qué hacer con los miles de inmigrantes a nivel de recursos humanos, de recursos materiales, de distribuir los inmigrantes otras zonas.

Otro importante en aquella época fue también los contactos con Libia, en aquel

momento Italia jugó el papel importante y relevante de negociar o intentar frenar lo máximo posible con Libia o con Túnez el acuerdo de readmisión o acuerdos o aumentar el patrullamiento de las áreas o intentar reducir el número de inmigrantes saliendo de sus costas. Vale muchas gracias.

- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si lo comparo con ahora, 2015 -2016 que veo los números de medios y de gente desplegada con los números que teníamos entonces **creo que se podía haber hecho más si, si hubiera habido a lo mejor más capacidad de poder tener más recursos materiales o recursos humanos.**

En teoría los encargados de esos recursos humanos o materiales, esa responsabilidad en quien caía ¿en la comisión europea en los países miembros?.

Respuesta el primer recaer es en el presupuesto económico, en el momento que se dispone de un dinero hay que repartir y repartir ese dinero en donde es más necesario y en aquel momento no recuerdo el total del presupuesto pero inicialmente sí, inicialmente el presupuesto propuesto por Bruselas fue con el que se aprobó y se distribuyeron a través de los millones propuestos por Bruselas se repartieron a nivel de medios operativos y recursos humanos respecto a actividades de entrevista en el area. Recuerdo también, ame ha venido a la memoria, en cuanto a la eficiencia, hablo, que en la primera Regulación de Frontex allá por el año 2004 ya se preveía el establecimiento de una red de oficiales de enlace, que precisamente entre las labores más importantes, eran restablecer o ser o configurarse en antenas, reportando información para precisamente tratar de captar estos fenómenos a futuro con lo que teníamos entonces ¿fuimos capaces de desarrollar una estructura de información? es decir alguien del otro lado que nos permitirá saber lo que estaba pasando realmente para poder prever donde se van a producir las llegadas donde no se iban a producir las llegadas donde había más riesgo de que un posible barco lleno de inmigrantes se puede ir a pique es decir el establecimiento de las rutas que al fin y al cabo ir a lo importante, era establecer las rutas para poder atarcar no a las personas sino la rutas y a las mafias organizadas que trabajan con él ¿en qué punto nos situamos con respecto a la regulación del 2004 en ese fenómeno particular en el 201?

Respuesta: yo creo que eso siempre **es un punto débil que tuvimos y que tenemos** especialmente estamos hablando del Libia y Túnez, con Turquía podría alomejor funcionar o se podría ser diferente pero con Libia y Túnez eso **ha sido un punto débil el no disponer de esa información**, que la información que se extraen de los inmigrantes a través de las entrevistas o de los arrestados es una información muy importante, pero las piezas de información necesitan una más importante que es desde el punto de partida desde el país de salida **la información que se tiene que recibir de allí es fundamental y no la no se tiene habitualmente.**

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?

creo, de 0 a 10 diría 6, aprobado sí, pero aprobado sí, yo creo que sí que se está dando a la mismo una respuesta rápida, inmediata y sobre todo de cooperación; yo creo que lo importante no es sólo la respuesta que desde la agencia da sino también como la agencia se coordina con otras. Aquí lo importante es que en el mismo ámbito un actor sólo no soluciona el problema por lo tanto yo creo que esto visto este año, sobre todo el 2015, la coordinación que puede, que ha habido y que hay con otros organismos sea con organismos o estamentos militares, con otras agencias Europol, EASO esta coordinación esta coordinación yo creo que a esa sí que le pondría un ocho, de aprobado. Yo creo que el punto más débil si hablamos de los diferentes niveles a **nivel estratégico sí se puede prever y estar a un buen nivel** pero continuó diciendo que **un punto débil sería la información que viene de terceros países** que continúa tiene que ser más fuerte puede ser o a través de buenos, yo creo que el oficial de enlace como has mencionado antes es muy importante, yo creo que, aun teniendo muy buenos contactos con estos países, agencia tercer país, tener un oficial de enlace, provee mucha más información en directo enfocado, centrado en aquello que es necesario. **Esto es un punto débil en el que se tiene que mejorar** y está en la regulación, o sea que está en vías de mejorar.

Desde la parte operativa, funciona bien, los ICCs (centros internacionales de coordiancion) están funcionando correctamente en cuanto al despliegue correcto de medios de donde han de estar los medios a qué hora han de estar, esto en el día a día. Aun plazo más corto la agilidad no es, diría que es un punto débil que la agilidad es un punto débil, en cuanto la agilidad de la agencia, a poder mover, llamar a los estados miembros, obtener recursos y ponerlos en práctica diría necesitaría ser más ágil. Desde el punto de vista, a nivel loca,l lo que es la actividad **más operativa yo creo que ahí es donde más se ha mejorado lo que son la parte operativa de los medios y la parte operativa de recursos humanos** que son los equipos yo creo que ahí es donde el desarrollo la mejora desde la primavera árabe hasta ahora, yo ahí sí que le pondría un aprobado bien entre ocho y nueve. Yo creo que es aprender de los errores, creo que los errores que pudimos tener en la primavera árabe o en el segundo pico con el segundo aumento que hubo, allí se aprende muchísimo.

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

: a nivel inteligencia mejor porque la parte operativa de los medios es la que puedo hablar menos con conocimiento. de la parte inteligencia y estamos hablando por ejemplo en el Mediterráneo central, yo creo que allí hubo un gran salto por ejemplo si estamos hablando de equipos de entrevistadores que es la principal fuente inteligencia para análisis de riesgo, pasamos de estar en unidades fijas en los centros de internamiento sin posibilidad de movimiento a, a la actualidad en que los equipos están, hay una movilidad total de los equipos, van ahí donde dónde van allí donde hay

un barco, allí donde hay un desembarco hay un equipo y están desde el momento del desembarco hasta que los inmigrantes o son llevadas al centro o son trasladados a otras áreas de Italia. Yo creo que eso fue un salto de calidad muy grande, el segundo es el uso de los screener, hacerlos más participes en el equipo( por hacer un paréntesis los escriben son las personas encargadas corrígeme si me equivoco, de saber la nacionalidad exacta de los inmigrantes que llegan a territorio europeo). Exactamente. Yo creo que los screeners, ya que hemos empezado con la primavera árabe; los primeros años no había screeners en Italia en el caso del Mediterráneo central y posteriormente ahora ya desde hace un año y medio existen equipos de screener que son los que, como ha indicado Julian, definen lo confirman la nacionalidad del inmigrante. Y aquí, el cambio de nacionalidad es muy importante, es muy importante en el momento el desembarco.

Hemos hablado de los equipos de entrevistadores, hemos hablado a los equipos de entrevistadores hemos hablado de los screening teams, también la composición de los líderes, en cuanto al team leader, a la estructura interna se consolidó muchísimo, las iniciales serán más como células aisladas actualmente la estructura, hay una estructura jerárquica que va desde el oficial inteligencia que es el máximo representante de la parte de inteligencia dentro de la estructura de una operación de Frontex y es la cara es los ojos los oídos del analista situado en Varsovia y la estructura de reporte es muy directa y rápida y se ve compenetración de equipo. Y aquí sí que en esto se ha ganado muchísimo. Esto es importante porque recuerdo en la entrevista hecha Daniel Moore, analista también de la operación, hablamos de que cuando iniciamos los trabajos para hacer frente al fenómeno, pues bueno, hicimos lo que todo ser humano hace tratar de buscar lo que se hizo anteriormente, pero es que resulta que en Frontex no existía o al menos no tuvimos nunca un libro de lecciones aprendidas pero no porque, porque no existiera sino porque no había ninguna lección aprendida porque no se había dado ese tipo de fenómeno a ese nivel. Entonces cómo bueno vemos que no se está exponiendo Emma, sí que se realizaron a raíz de eso, se realizaron lecciones aprendidas se realizó la doctrina y vemos que sí la agencia se ha ido configurando, de una manera digamos enfocada entrecorriendo al cliente digamos enfocada realmente al problema.

Muy relacionado con eso, y sabiendo que ya hemos desarrollado algo de doctrina al respecto si dime, dime consecuencias prácticas.

Es que justo yo creo que hay dos cosas importantes en la parte inteligencia que estábamos mencionando, una, la tercera que es como hemos dicho antes la parte operativa se alimenta de la parte estratégica, igual que viceversa, pero la parte estratégica ha evolucionado mucho con el equipo que tienen de monitorización de terceros países, el cual para el análisis operativo es muy difícil hacer un seguimiento detallado de lo que está pasando en los países africanos y gracias al input que aporta este equipo nos da un contexto muy bueno de lo que puede pasar o del por qué están llegando ahora mismo una nacionalidad y no otra.

Entiendo que estos equipos a lo que se dedican es a elaborar inteligencia estratégica en apoyo de la demanda de inteligencia realmente y puramente operativa. Exactamente, una de las demandas es la parte operativa y la otra y yo creo que es muy importante también y es un lesson learnt (lección aprendida) de estos años es lo que, lo has mencionado antes al principio. Qué hacemos cuando sabemos la historia de dónde vienen cuando vienen quién les ha ofrecido el viaje, a quien han pagado, a

quién van a llamar cuando estén en Italia o en España, a donde van a ir. Saber todo esto y no poder hacer nada es como tener hambre y no poder comer el plato que tienes delante. Y yo creo que el gran avance o uno de los grandes avances en cuanto análisis operativo es la posibilidad de los datos personales. Eso sido una batalla constante no, si yo creo que saber la historia pero no poder hacer nada con quién está detrás de la historia es a veces decepcionante; para el analista, ahora desde febrero se instaló se launch( lanzó) un proyecto piloto de datos personales con el tratamiento de datos personales para análisis de riesgo y yo creo que el resultado de este proyecto piloto es el principio para lo que pueden para lo que realmente puede llegar a ser el análisis operativo en este tipo de en el tipo de inmigración ilegal incluso de otros tipos de delitos que se producen en la frontera.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

**Si, sin duda.**

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

Ahora la respuesta parecerá que aunque vengo de inteligencia o de análisis, la respuesta va a parecer que e,s que viene motivada por eso; pero yo creo **que sí que es más segura realmente** y mas habiendo vivido la experiencia del 2015 al 2016, es indiscutible, pero **no por tener más dinero es cuestión de tener más aviones o tener más barcos** eso es una parte por supuesto cuanto más cobertura más vigilancia pero **muchas veces se podrían ahorrar horas de vigilancia o se podrían ahorrar gastos tecnológicos con mejor inteligencia con mejor información.**

O sea que el modelo más adecuado podría ser actuar en los países emisores de inmigrantes teniendo unas buenas antenas ahí que nos provean de una información fiable. Y me viene a la memoria, siempre sale en las entrevistas pero es cierto y real como el caso español, totalmente. España ha invertido mucho mucho esfuerzo en inteligencia en países de salida de inmigrantes hacia el territorio nacional español casos de Senegal es decir

Pregunta. ¿debería la Unión Europea por la Comisión Europea plantearse como objetivo o como modelo de trabajo aquello que hizo España durante los años 2000 ,4,5,6, 7 hasta el 10? es decir, invertir en los países de origen poniendo las medidas socioeconómicas tendentes a que la gente primero encuentre su país lo que viene buscando realmente Europa y después en caso de que tenga que salir que contemos con unas fuentes de información propias y fiables en las cuales nos veamos reflejados;

es decir, con la información que podamos o que nos permita unos capacidad de reacción temprana.

Respuesta: **sí rotundo** y además es claro en el caso de España es el hecho y el resultado, acción reacción. En Senegal, Mauritania ha sido posible. En Libia ahora difícilmente sería posible, ha de haber un gobierno con el que poder hacer los acuerdos porque desde el momento como estamos el día que no hay gobierno, eso va ser muy difícil pero sí, yo creo que es lo que decía antes que **quizá en lugar de subvencionar un barco quizá lo necesitaríamos para subvencionar un oficial de enlace en alguno de estos países.**

Muy bien y para Terminar ya y conociendo que Emma es casi fundadora de la agencia lo que de fronteras ha trabajado en el ámbito de la inteligencia y se ha hecho en el ámbito de la inteligencia no me puedo reprimir en preguntarle donde ve la agencia dentro de 10 años porque ella la ha visto nacer la ha visto desarrollarse y como ella misma ha expresado hemos llegando los niveles bastante aceptables de protección de la frontera marítima europea ¿dónde ve la agencia dentro de 10 años?

Respuesta: Buena pregunta, a nivel operativo, la veo con más capacidad de reacción inmediata con más capacidad de proveer inteligencia más detallada y más a corto plazo y con respuesta entonces a la posibilidad de organizar operaciones más puntuales. A veces no hace falta alomejor una gran operación sino más tipo cirugía quirúrgica, más concreta. **Yo veo más que tendremos más oficiales de enlace en algunos países yo creo que si eso no lo conseguimos va a ser realmente un punto débil.** Y desde la ámbito de inteligencia que es donde, del que yo conozco yo realmente la vía más lo que se conoce por análisis operativa: la capacidad realmente de con la información que pueda tener el oficial de enlace el país y con la información operativa que se pueda tener de direcciones, nombres, localizaciones, poder trabajar poder hacer a veces, no la actuación de la frontera marítima si no la actuación en local, en el país de origen o de tránsito.

A más nivel estratégico ya.... aquí sí que no, a más nivel estratégico es difícil, a nivel de inteligencia sí que.... **lo bueno sería agilidad yo creo que a mayor agilidad mayor capacidad respuesta y mayor efectividad.**



**ANEXO MODELO-GUÍA  
ENTREVISTA SEMI-  
ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Ennio Schetini, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

Ennio Schetini

(firma)

04 / 05 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

❖ **Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a**

Edad	49
Nacionalidad	Italiana
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	Analista de la oficina de inteligencia operativa de Frontex

❖ **Toma de contacto inicial**

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto

❖ **Inmigración irregular**

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Muy fluido teniendo en cuenta que es de nacionalidad italiana. Meditación antes de la expresión con abundantes pausas. Buena articulación, discurso informativo y culto, volumen de voz normal.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje culto, claro y directo, de fácil comprensión. Registro formal.
<b>Gestos</b>	Discurso acompañado de varias expresiones gestuales, pequeños golpes en la mesa como forma de reafirmación de ideas.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Inexistentes.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud comunicativa y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	29 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Desde el inicio una total colaboración y confianza debido a los años de trabajo compartidos con el entrevistador.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <u>Fecha</u>: 04/05/2016</li> <li>o <u>Nombre</u> : Ennio Schetini</li> <li>o <u>Edad</u>: 49 anos</li> <li>o <u>Sexo</u>: Masculino</li> <li>o <u>Nacionalidad</u>: Italiana</li> <li>o <u>Estado Civil</u>: Soltero</li> <li>o <u>Profesión</u>: Analista de la oficina de inteligencia operativa de la agencia europea de fronteras, Frontex</li> </ul>
<p><u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p><b>pues si se pudo puede prever, en cierta medida si.</b> O sea en la medida en que se pudieron prever los cambios políticos en los países de la costa norte de África, o sea en Túnez, en Egipto y en Libia. Pues lo que sí que <b>no se llegó a prever lo suficiente fue la oleada masiva de inmigrantes</b> sobre todo desde Túnez, donde en 2011 Italia recibió un número aproximadamente de 60.000 personas de 60.000 tunecinos y hasta ese año hasta 2011, de hecho, la situación en la frontera marítima del Sur de Europa y en especial en la frontera marítima italiana pues había sido bastante tranquila en el sentido de que la cooperación que a lo largo de los últimos años, de la última década del 2010, entonces toda la cooperación que Italia había ido desarrollando a lo largo de los últimos años de especial modo con Túnez y con Libia y con Egipto, pues había de alguna forma estabilizado la situación migratoria en la frontera sur de Europa. Entonces lo que luego se produjo con la primavera árabe fue efectivamente una oleada masiva que de hecho canceló todos los progresos que en este sentido se habían producido con la cooperación bilateral entre Italia en los países de la costa norte de África.</p> <p><b>no en tal magnitud.</b> Exactamente no en tal magnitud. De hecho, Túnez sobre todo comparado con otros países de la costa norte de África con Libia y con Egipto tenía una situación además económica bastante sólida, basada sobre un turismo, un flujo turístico muy amplio entonces una situación bastante bastante sólida, de hecho lo que se produjo a nivel político no dejaba prever que la oleada migratoria se desarrollará hasta el punto en que se desarrolló.</p>

| 7

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?</li> </ul>
<p>pues <b>no, no estábamos</b> pero en mi opinión pues esto es una opinión más general, <b>nunca vamos a estar preparados delante de un una posible oleada masiva de inmigrantes desde África</b> en el sentido de que en mi opinión y basado además sobre mi experiencia en el campo de la cooperación internacional en el campo de la cooperación internacional de policía de frontera, quiero decir, pues he aprendido, he ido aprendiendo que la prevención se hace solamente en los países terceros de tránsito y de origen de los flujos migratorios; no se hace en la mar, esto está claro, entonces todas las medidas que hay que tomar para controlar el flujo y para prevenir el flujo son medidas que se tienen que producir y realizar dentro de los países terceros de tránsito y de origen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?</li> </ul>
<p>pues desde el punto de vista de Frontex las medidas que se pusieron en marcha fueron básicamente basadas sobre las operaciones o sea, sobre la organización de operaciones conjuntas, que consisten en desplazar medios, barcos y aviones de estados miembros para el patrullaje de una zona costera y el desplazamiento también de recursos humanos encargados de recoger informaciones sobre todo haciendo entrevistas a los inmigrantes que llegan.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?</li> </ul>
<p>bueno yo considero esta es mi opinión particular que <b>en cuanto a prevención y contraste eliminación irregular pues no es la cantidad de medios la que efectivamente puede llegar a tener un efecto</b> en este sentido vuelvo a repetir que en mi opinión <b>lo que es fundamental es la cooperación con los países de tránsito y los países terceros</b>, lo que si yo considero estratégico y evidentemente a este respecto sí que <b>se puede hacer más, se puede y se podrá hacer más es desarrollar la inteligencia</b> y en esto seguro tanto los estados miembros, Frontex tienen un papel muy importante. ¿Por qué? porque vuelvo repetir <b>no es la cantidad de medios de medios técnicos</b>, de hecho la operación Mare Nostrum que fue una operación italiana consistente en un despliegue masivo de medios de la armada italiana muy cerca de la costa libias ha demostrado que el número de incidentes, el número de muertos, durante el periodo en que esta operación se implementó subió tremendamente comparado con años anteriores. Entonces <b>no es la cantidad de medios la que puede proporcionarnos cierto control y ayudar en el sentido de la prevención sino la inteligencia</b> en mi opinión cuanto más y cuanto mejor sepamos sobre los flujos y las causas que los pueden determinar pues entonces ahí sí que tenemos medidas para intervenir.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?</li> </ul>
<p>Pues depende de lo que se entienda por éxito pues lo que está pasando ahora mismo en Grecia demuestra que a pesar del esfuerzo enorme que la agencia Europea está demostrando en la costa Este de la frontera europea, pues a pesar de esto, los números siguen igual. Y digo también, que también el número de los incidentes mortales sigue igual, bueno evidentemente últimamente con un cierto descenso, pero esto demuestra que el número de la magnitud de la intervención operativa no va a tener una respuesta no va a tener a producir una solución en términos de prevención en términos de control de los números, lo que sí va a producir y este es tiene que ser el deseo de todos, tiene que ser el deseo que todos es un control más acurado sobre todos los que van a entrar en la Unión Eruopea. Porque esto sí, lo que no se puede admitir bajo ningún concepto es que entren a través de las fronteras europeas, en nuestro espacio común, personas indocumentadas, de las cuales nosotros no sabemos absolutamente nada. Pues entonces lo que es fundamental es si todas las actividades que nosotros llamamos de screening y el proceso de identificación de los inmigrantes, tanto de los refugiados como de los inmigrantes dichos económicos. Entonces en estos sí que una presencia más consistente de personal en este sentido sí que puede ayudar</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?</li> </ul>
<p>la lección aprendida es que en mi opinión tiene que <b>cambiar totalmente la visión de cómo relacionarse con este fenómeno</b> en este sentido yo tengo que decir que la reciente propuesta italiana a los estados miembros y a la Comisión que se conoce bajo el nombre de migration compact approach, puede ser efectivamente una respuesta adecuada y se basa efectivamente sobre una, una cooperación, sobre todo sobre la inversión de todos los recursos financieros en el campo de la cooperación con los países de tránsito; entonces con todos los países de la costa norte africana entonces sobre inversiones, sobre inversiones financieras dirigidas al desarrollo social y económico de los países, dirigidas a la formación del personal de policía de frontera y de guardia costera, dirigidas a la implementación que nosotros llamamos Capacity building, dirigidas a la construcción de centros de internamiento de inmigrantes de inmigrantes económicos y a la vez dando además los medios y la formación y la preparación para luego retornar a estos inmigrantes hacia los países de origen. Entonces este es yo creo lo que debíamos aprender de todo lo que ha ido pasando a lo largo de estos año; entonces enfocarnos en las inversiones y la cooperación con los países terceros; claro me doy cuenta perfectamente de que para realizar todo esto Europa necesita a interlocutores políticos fiables. Es evidente que el caso el caso</p>

actual de Libia esto, no permite este tipo de solución al momento pero nosotros esperamos efectivamente que allí también se pueda instalar un gobierno reconocido con la capacidad de restablecer el orden y controlar efectivamente sus fronteras y tener digamos el control de la situación.

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

Comentario: es curioso porque este sería el modelo más adecuado, es decir, por lo que he podido entender es poner las condiciones socioeconómicas y políticas en los países de origen de tal modo que se evite el que traten de venir y en ese caso que se pongan las condiciones en la frontera europea de tal modo que sean registrados, que se sepa la nacionalidad (efectivamente) y que haya unos los tratados bilaterales Unión Europea país emisor de inmigrantes, aunque me imagino que eso será la cuadratura del círculo (efectivamente, efectivamente) y a colación de eso viene la siguiente cuestión

Pregunta: El modelo que tenemos actualmente ¿tiene eso? ¿es fiable en esos términos? es decir ¿apunta hacia ese modelo ideal que me describía antes?

Respuesta: yo creo que nosotros estamos en esta en este camino, vamos a esta dirección y de hecho lo que la situación en la frontera del este pues lo demuestra perfectamente; pues los convenios que se han ido produciendo con Turquía van efectivamente en esta dirección, lo que pasa es que Europa debería tener la capacidad de tomar decisiones y establecer una cooperación con los países de tránsito pues no en el pleno de una crisis migratoria como la que estamos viviendo en Grecia porque claro, es que por otra parte también estos países pueden aprovechar la ocasión, entonces nosotros, como ha sido el caso de Turquía, evidentemente no estuvimos en condiciones de negociar adecuadamente lo que luego se pactó, pero sin el caso demuestra de que vamos en la dirección correcta. Muy bien pues la última cuestión

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

pues viendo el desarrollo hasta ahora que ha tenido la agencia pues yo le veo un futuro con un papel incluso más importante y más estratégico pero yo creo también que, y evidentemente la nueva regulación va en esta dirección, yo creo también que la que la agencia debería estar dotada también de una capacidad propia de negociación con los países terceros porque hasta ahora de hecho lo que se ha producido es que ciertos estados terceros y me refiero a los de tránsito sobre todo, pues se fían más de los estados de los estados miembros individualmente, o sea, de la cooperación bilateral porque saben que de hecho todos los procesos también de negociación de con la Unión Europea son complicados son complejos que requieren tiempo y entonces prefieren relacionarse directamente con los Estados Miembros y

ha sido el caso en el pasado fue el caso de España con Mauritania y Senegal que efectivamente produjo, vamos, la desaparición del fenómeno del flujo desde África hacia las Canarias y fue el caso también de la cooperación bilateral entre Libia e Italia de 2008/2009, la cooperación bilateral entre Egipto e Italia y la cooperación bilateral entre Túnez e Italia, pero esto no quiere decir no quiere decir que la Unión Europea a través de Frontex no pueda desarrollar un papel más incisivo y más importante más contundente a este respecto pero para esto hay que dotar evidentemente agencia de medios recursos financieros suficientes, de poderes suficientes para efectivamente llegar a negociar con estos estados como Unión Europea y para que efectivamente luego estos estados no, digamos, aprovechen la posible situación de pedir ayuda por separado, digamos, a los diferentes países y por otro lado a la Unión Europea en cuanto a tal.

1.14 ENTREVISTA DE JAVIER PEREZ

# **ANEXO MODELO-GUÍA ENTREVISTA SEMI- ESRUCTURADA**

**A) CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Yo, Javier Perez García, acepto participar en el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe efectuado por Julian Javier Pérez Quiles.

Tengo conocimiento de los objetivos del estudio y de que la información solo será utilizada con fines académicos.

Tengo, igualmente, conocimiento de que en cualquier momento me puedo retirar de la investigación.

---

(firma)

08 / 04 / 2016

(Fecha)

**B) AFIRMACION DE INTENCIONES**

Declaro que la presente investigación tiene como finalidad el estudio relacionado con el papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe. La información será tratada con confidencialidad y a los solos efectos de la presente investigación.

Los participantes en la investigación tienen el derecho a retirarse de la misma cuando lo estimen oportuno.

### C) Guión de la Entrevista 1

La entrevista va a consistir en una serie de cuestiones acerca del papel de la Agencia Frontex respecto a la inmigración irregular por vía marítima que sufrió la Unión Europea a raíz de la denominada primavera árabe

#### ❖ Cuestiones relacionadas con las características del entrevistado/a

Edad	47
Nacionalidad	Española
Profesión	FUNCIONARIO EUROPEO
Puesto	Funcionario de Frontex

#### ❖ Toma de contacto inicial

- Presentación
- Explicación del propósito de la investigación y delimitar el contexto
- 

#### ❖ Inmigración irregular

- ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?
- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?
- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?
- ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?

Si volviera a suceder,

- ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?
- ¿Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?
- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?
- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

**A) Guía de observación de la Entrevista 1**

<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fluidez del discurso</b>	Un poco de meditación antes de la expresión de ideas con pocas pausas. Buena articulación, discurso informativo, volumen de voz medio.
<b>Registro lingüístico</b>	Lenguaje claro y directo, de fácil comprensión. Registro informal.
<b>Gestos</b>	Discurso acompañado de algunas expresiones gestuales, normalmente gestos de manos y brazos que acompañan a las palabras como forma de reafirmación de ideas propias.
<b>Local de entrevista</b>	Oficina de la agencia FRONTEX en Varsovia. Sala de reuniones con buena temperatura.
<b>Interrupciones</b>	Casi inexistentes , solo una llamada a la puerta de la oficina que no interrumpió el acto de la entrevista.
<b>Disponibilidad del entrevistado</b>	Absoluta. Actitud muy comunicativa y participativa.
<b>Duración de la entrevista</b>	32 Minutos.
<b>Observaciones</b>	Al inicio un poco de frialdad hasta que el entrevistado se concibió de la seriedad del acto a pesar de haber trabajado muchos años con el investigador.

## B) Sinopsis Vertical de la Entrevista

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dados Personales</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o <u>Fecha</u>: 08/04/2016</li> <li>o <u>Nombre</u> : Javier Pérez García</li> <li>o <u>Edad</u>: 47 años</li> <li>o <u>Sexo</u>: Masculino</li> <li>o <u>Nacionalidad</u>: Española</li> <li>o <u>Estado Civil</u>: Casado</li> <li>o <u>Profesión</u>: Funcionario de la agencia europea de fronteras, Frontex</li> </ul>
<u>INMIGRACIÓN ILEGAL</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se pudo prever, por parte de la agencia Frontex, el fenómeno de llegada masiva de personas por vía marítima a Europa como consecuencia de la “Primavera Árabe”?</li> </ul>
<p>buenas tardes gracias a ti y en relación a la pregunta que me formulas sobre si se pudo prever el fenómeno de llegada masiva de personas; esta pregunta engloba dos :primero <b>se pudo predecir fenómenos de llegada de personas por la marítima sí y de hecho así se hizo. ¿Se pudo el hecho de llegada <u>masiva</u> de personas por vía marítima?</b> pues en mi opinión <b>como hipótesis de trabajo se pudo y se debió</b> prever el fenómeno de llegada masiva de personas; máxime con los acontecimientos que tú has mencionado al inicio de la entrevista <b>por supuesto que se debió prever el fenómeno de esta llegada al menos como hipótesis de trabajo.</b> No se puede descartar que cuando se produce un tipo actuación política de relevancia, como fue aquella, la consecuencia obviamente era clara; mucha gente iba a intentar salir de todas estas zonas y el punto más cercano para llegar a Europa, partiendo principalmente de las costas libias era sin duda alguna Lampedusa. Primero por el tipo de mar, el mar Mediterráneo en ciertas épocas del año es muy tranquilo y permite la navegación con bastante seguridad y además por la distancia, tenemos que tener en cuenta que Lampedusa está más cerca del continente africano que del propio continente europeo por ello era el punto obvio donde si se producía ese tipo de salida estaba claro que sería Lampedusa el punto de llegada. No en esa magnitud probablemente <b>esa magnitud fue un poco imprevisible</b> para todas las personas que estaban trabajando y desarrollando su actividad allí. Quizás <b>la magnitud fue demasiado elevada</b> como para, no como para preverla, sino como para que realmente finalmente se produjese esa llegada masiva</p>

- ¿Estaba la frontera Sur marítima europea preparada para hacer frente a tal fenómeno?

**No, no estaba preparada. Lo cierto es que se actúa de forma reactiva** cuando se tenía conocimiento de la presencia de algún barco proveniente de las costas libias principalmente; se produce una reacción y los medios marítimos, la verdad actuaban un poco como con una agencia de rescate y transporte a las costas de Lampedusa. La verdad es que además se encontraba el personal que trabajaba allí, se encontraba desbordado; porque era llegar recibir otra llamada de un teléfono Turaya informando de la presencia de otra embarcación en unas determinadas coordenadas y los barcos estaban continuamente partiendo del puerto de Lampedusa, incluso con embarcaciones que en su momento no estaban demasiado preparadas para ese tipo de navegación porque estamos hablando de embarcaciones tipo, con una configuración neumática que carecían de por ejemplo camarotes, de lavabos, cocinas para hacer una navegación de ida y vuelta de 50, 60 o 90 millas náuticas era a todas luces excesivo incluso para el personal que participaba en las operaciones.

- ¿Qué mecanismos o herramientas puso en marcha la agencia Frontex para hacer frente al fenómeno?

bueno en ese determinado momento la agencia de la Unión Europea lo que hace es desplazar a una persona allí en este caso fui yo como Frontex Support Officer (FSO) esta imagen es la de alguien que presta sus ojos y sus oídos a la agencia, a todo lo que está sucediendo en el campo. A la vez era una manera de también verificar y controlar cómo se estaba produciendo la implementación de los planes operativos como los patrullajes de las embarcaciones los patrullajes de las aeronaves, control de horas de entrada horas de salida, verificar que se estaba patrullando una determinada zona en detrimento de otra de acuerdo a los análisis de inteligencia; un poco coordinar toda la implementación de los planes y esto pues Frontex destinaba allí a un funcionario, algún experto en la materia que desarrollaba esta función para Frontex, enviando diariamente a la agencia un informe detallado de todo lo que había pasado Y de lo que se esperaba que se produjese al día siguiente.

<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Se pudo ser más eficiente en la implementación de planes operativos para la protección de la frontera marítima sur europea?</li></ul>
<p>bueno pero es que vamos a ver qué diferencia habría entre tener un barco 23 patrullando a tener 10 o 15 tener un avión, tres o cinco. o sea la llegada se va a producir igual, eso está claro el problema que existe es que <b>desde el punto de salida no hay ningún tipo de control</b> por lo tanto todas esas personas y las mafias que activan la salida estas personas van a seguir y siguieron funcionando con total impunidad y con total tranquilidad, por lo tanto, el haber desplegado más aviones o más barcos allí bueno lo que hubiera conseguido es probablemente evitar que se hubiera producido alguna desgracia porque ciertamente algunos barcos no fueron detectados y lamentable pues algunos barcos se hundieron con cientos de personas en su interior. Es inconcebible como años, no años después; en el 2011 si no estoy equivocado, a una milla de la playa del Conigli y en Lampedusa, se hundió un barco con 586 personas abordo , a una milla escasa, evidentemente algo falla cuando un barco con 500 y pico personas se planta a una milla de la costa de Lampedusa en una playa y tse hunde y todos sus ocupantes, la mayoría de sus ocupantes, mueren. <b>Creo que no es una cuestión de más medios sino de una gestión más efectiva de los medios de los cuales se disponía en aquel momento.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Estaría la agencia Frontex preparada para confrontarlo con garantías de éxito?</li></ul>
<p>bueno esto es un periodo de aprendizaje, se aprende siempre se aprende de los éxitos y de los errores y pienso que obviamente <b>la agencia está cada vez más preparada para encarar este tipo de sucesos</b> ¿qué sucede? que la verdad es que los acontecimientos muchas veces no superan y nos encontramos con situaciones nuevas que jamás habíamos imaginado; pensemos en lo que está pasando a día de hoy en las fronteras exteriores europeas. <b>Sí estamos más preparados sí tenemos conciencia de</b></p>

**lo que sucede y como actuar de mejor manera y gestionar mejor los medios** pero realmente estamos jugando con sentimientos de personas que quieren abandonar un territorio por los motivos que sea y eso muy, muy difícil de parar.

- Qué consecuencias prácticas se pueden extraer?

bueno esto es un periodo de aprendizaje, se aprende siempre se aprende de los éxitos y de los errores y pienso que obviamente **la agencia está cada vez más preparada para encarar este tipo de sucesos** ¿qué sucede? que la verdad es que los acontecimientos muchas veces no superan y nos encontramos con situaciones nuevas que jamás habíamos imaginado; pensemos en lo que está pasando a día de hoy en las fronteras exteriores europeas. **Sí estamos más preparados sí tenemos conciencia de lo que sucede y como actuar de mejor manera y gestionar mejor los medios** pero realmente estamos jugando con sentimientos de personas que quieren abandonar un territorio por los motivos que sea y eso muy, muy difícil de parar.

las consecuencias son que debemos acostumbrarnos a tener en cuenta todos los factores que giran alrededor de este tipo de fenómenos. Si nosotros estamos en una isla como Lampedusa o en un mar como el Mediterráneo tenemos que prestar por ejemplo mucha atención a las previsiones meteorológicas , a veces no se tenían en cuenta demasiado y se desplegaban medios en días o en zonas en los que la navegación era imposible de hacer cierta seguridad y así como nosotros lo sabemos evidentemente las mafias que preparan este tipo de transportes también conocen perfectamente, a día de hoy todo el mundo con un ordenador conectado Internet tiene acceso a múltiples aplicaciones de navegación, meteorológicas corrientes y todo lo demás. O sea hay que tener en cuenta todos los factores que se implican aquí, tanto materiales como humanos y tener en cuenta también la **posibilidad de intentar siempre actuar en origen es la única manera de intentar que este fenómeno se desmonte.**

- ¿Es el modelo actual de protección de la frontera marítima fiable?

el caso español es uno de los casos más evidentes de una gestión yo creo que adecuada de este fenómeno. España fue la primera en sufrir en sus carnes una inmigración masiva, una llegada masiva de inmigrantes y se dio cuenta como **la actuación el origen fundamental**. Se hizo una actuación correcta, incluso se desplegaron funcionarios españoles en origen, para , para ayudar a las autoridades locales y hemos visto el resultado. Las llegadas se han reducido a cero prácticamente. Ese es el modelo a seguir, ese es el modelo a seguir, evidentemente si la gente no tiene, si las personas no tienen la necesidad de abandonar sus países, no lo harán, siempre eso sí, siempre tenemos que tener en cuenta que la inmigración por motivos económicos siempre estará ahí. Si hoy no es Somalia, será mañana otro país, cualquier país del cuerno de África. Cualquier tipo de hecho externo que influyen el país una guerra, una catástrofe física de cualquier tipo va influir en que la gente como hecho toda su historia pues se mueva de un lugar a otros lugares donde se encuentran más seguros. Él y su familia.

- ¿Qué modelo sería el más adecuado?

bueno, **era el que había. Realmente era el que había y era el que en aquel momento se podía utilizar por los** motivos que he dicho ahora, porque la actuación en origen era prácticamente inviable, entonces pues bueno, de lo que se trata es de minimizar el impacto de aquel fenómeno. Si no puedes trabajar en origen pues minimizar por lo menos el impacto que va producir esta acción.

1.15 ANEXO 7 INFORME DE ATRIBUTOS DE ENTREVISTAS REALIZADO  
CON PROGRAMA NVIVO

## Attribute Summary Report

**Project:** Inmigración irregular por vía marítima a raíz de la primavera árabe  
**Generated:** 12/06/2016 11:09

Edad		Attribute
Attribute Values	Total Cases	
Unassigned	0	
Not Applicable	0	
40	1	
41	0	
42	0	
43	0	
44	0	
45	1	
46	2	
47	1	
48	0	
49	1	
50	0	

51	0	
52	0	
53	0	
54	0	
55	1	
56	0	
57	0	
58	0	
59	0	
60	0	
61	1	
62	0	
63	0	
64	0	
<b>Nacionalidad</b>		<b>Attribute</b>
<b>Attribute Values</b>	<b>Total Cases</b>	

Unassigned	0	
Not Applicable	0	
Española	4	
Italiana	3	
Alemana	0	
Portuguesa	0	
Rumana	0	
Belga	0	
Polaca	1	

Nivel		Attribute
Attribute Values	Total Cases	
Unassigned	0	
Not Applicable	0	
Directivo	2	
Ejecutivo	2	
Operativo	4	

Sexo		Attribute
------	--	-----------

<b>Attribute Values</b>	<b>Total Cases</b>	
Masculino	6	
Femenino	2	
Unassigned	0	
Not Applicable	0	

1.16 ANEXO 8 INFORME DE CODIFICACION DE NODOS REALIZADO CON  
PROGRAM NVIVO

## Node Summary Report

**Project:** Inmigración irregular por vía marítima a raíz de la primavera árabe

**Generated:** 12/06/2016 11:07

### Ennio Schetini CH49 Case

**Created On** 21/05/2016 12:07 **By** JPQ

**Modified On** 21/05/2016 12:20 **By** JPQ

**Users** 1

**Cases** 0

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2630</b>	<b>43</b>			<b>0</b>

### Entrevista Ana Rozentalska Case

**Created On** 15/05/2016 19:51 **By** JPQ

**Modified On** 21/05/2016 12:19 **By** JPQ

**Users** 0

**Cases** 0

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>			<b>0</b>	<b>0</b>		<b>00:00:00</b>	<b>0</b>

### Entrevista Angelo Chiarizia Case

**Created On** 15/05/2016 19:50 **By** JPQ

**Modified On** 21/05/2016 12:19 **By** JPQ

**Users** 0

**Cases** 0

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>			<b>0</b>	<b>0</b>		<b>00:00:00</b>	<b>0</b>

### Entrevista Antonio Sacone Case

**Created On** 15/05/2016 19:57 **By** JPQ

**Modified On** 21/05/2016 12:19 **By** JPQ

**Users** 0

**Cases** 0

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>			<b>0</b>	<b>0</b>		<b>00:00:00</b>	<b>0</b>

Entrevista Daniel Moore BH 45								Case
Created On	21/05/2016 12:06		By	JPQ				
Modified On	21/05/2016 12:20		By	JPQ				
Users	1							
Cases	0							
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows	
Total	1	1	4547	32			0	

Entrevista Emma Casanova AM 46								Case
Created On	21/05/2016 12:07		By	JPQ				
Modified On	21/05/2016 12:20		By	JPQ				
Users	1							
Cases	0							
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows	
Total	1	1	4289	44			0	

Entrevista Javier Perez CH47								Case
Created On	21/05/2016 12:08		By	JPQ				
Modified On	21/05/2016 12:20		By	JPQ				
Users	1							
Cases	0							
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows	
Total	1	1	3443	64			0	

Gil Arias AH61								Case
Created On	21/05/2016 12:07		By	JPQ				
Modified On	21/05/2016 12:23		By	JPQ				
Users	1							
Cases	0							
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows	
Total	1	1	4669	50			0	

Actuacion en países terceros NO								Free Node
Created On	15/05/2016 20:06		By	JPQ				
Modified On	15/05/2016 20:06		By	JPQ				
Users	0							
Cases	0							
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows	
Total			0	0		00:00:00	0	

**Actuacion en paises terceros SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 20:05 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:51 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>2603</b>	<b>37</b>			<b>0</b>

**Eficiencia NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:08 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:48 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>620</b>	<b>10</b>			<b>0</b>

**Eficiencia SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:06 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:47 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 2

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>218</b>	<b>5</b>			<b>0</b>

**Fiabilidad modelo actual NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:13 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:50 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>1130</b>	<b>15</b>			<b>0</b>

**Fiabilidad modelo actual SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:12 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:38 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>744</b>	<b>11</b>			<b>0</b>

**Futuro de Frontex** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:16 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:49 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>1637</b>	<b>16</b>			<b>0</b>

**Modelo mas adecuado** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:14 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:53 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>75</b>	<b>4726</b>	<b>60</b>			<b>0</b>

**Preparada NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:06 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:50 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>422</b>	<b>8</b>			<b>0</b>

**Preparada SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:04 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:51 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>421</b>	<b>7</b>			<b>0</b>

**Preparados a futuro NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:12 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:50 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>568</b>	<b>8</b>			<b>0</b>

**Preparados a futuro SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:11 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:51 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 4

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>1117</b>	<b>16</b>			<b>0</b>

**Preparados entonces NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:11 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:48 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>1294</b>	<b>22</b>			<b>0</b>

**Preparados entonces SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:09 **By** JPQ  
**Modified On** 05/06/2016 11:27 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 0

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>64</b>	<b>3</b>			<b>0</b>

**Prever NO** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:04 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:47 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 5

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>950</b>	<b>19</b>			<b>0</b>

**Prever SI** **Free Node**

**Created On** 15/05/2016 19:01 **By** JPQ  
**Modified On** 12/06/2016 10:32 **By** JPQ  
**Users** 1  
**Cases** 3

Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>222</b>	<b>8</b>			<b>0</b>

Vision sobre futuro de Frontex				Free Node			
<b>Created On</b>	15/05/2016 20:09	<b>By</b>	JPQ				
<b>Modified On</b>	12/06/2016 10:41	<b>By</b>	JPQ				
<b>Users</b>	1						
<b>Cases</b>	3						
Type	Sources	References	Words	Paragraphs	Region	Duration	Rows
Total	6	10	1097	12			0

1.17 ANEXO 9 INFORME DE CODIFICACION POR FUENTE REALIZADO  
CON PROGRAMA NVIVO

## Coding Summary Report

**Project:** Inmigración irregular por vía marítima a raíz de la primavera árabe  
**Generated:** 12/06/2016 11:10

### Coding By

<u>Name</u>	<u>Initials</u>
Julián	JPQ
<b>Total Users</b>	1

Elementos internos\Ennio Schetini CH49	Document
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Casos\Ennio Schetini CH49	1 100%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	5 17,51%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Eficiencia NO	1 2,77%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Futuro de Frontex	1 11,16%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	9 23,94%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Preparados a futuro NO	1 1,13%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Preparados entonces NO	2 2,79%
<b>Node Coding</b>	<b>References Coverage</b>
Nodos libres\Prever NO	4 3,60%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever SI	1	0,32%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	1	11,16%

<b>Total References</b>	<b>26</b>
<b>Coverage</b>	<b>17,44%</b>
<b>Total Users</b>	<b>1</b>

<b>Elementos internos\Entrevista Angelo Chiarizia CH46</b>	<b>Document</b>
--	-----------------

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	2	3,03%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Eficiencia SI	2	2,75%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual NO	2	2,09%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual SI	2	2,64%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Futuro de Frontex	2	2,48%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	7	7,43%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada NO	3	6,34%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparada SI	2	6,36%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	5	7,17%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados entonces NO	2	2,23%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados entonces SI	3	2,79%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Prever NO	2	1,96%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Prever SI	4	6,83%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	1	7,85%

<b>Total References</b>	<b>39</b>
<b>Coverage</b>	<b>4,43%</b>
<b>Total Users</b>	<b>1</b>

<b>Elementos internos\Entrevista Anna Rozentalska CM40</b>	<b>Document</b>
--	-----------------

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	10	22,02%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Eficiencia SI	1	1,75%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual NO	5	9,72%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Futuro de Frontex	5	8,21%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	13	27,06%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada NO	2	1,85%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada SI	1	0,81%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro NO	2	2,71%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados entonces NO	3	3,93%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever NO	3	1,85%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	2	6,41%
<hr/>		
<b>Total References</b>		<b>47</b>
<b>Coverage</b>		<b>7,85%</b>
<b>Total Users</b>		<b>1</b>

Elementos internos\Entrevista Antonio Sacone AH55

Document

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	4	6,22%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Eficiencia NO	2	2,88%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	9	9,74%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	2	1,87%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados entonces NO	1	0,55%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Prever NO	4	1,25%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	4	2,77%

<b>Total References</b>	<b>26</b>
<b>Coverage</b>	<b>3,61%</b>
<b>Total Users</b>	<b>1</b>

<b>Elementos internos\Entrevista Daniel Moore BH 45</b>	<b>Document</b>
---	-----------------

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Casos\Entrevista Daniel Moore BH 45	1	100%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	5	14,12%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Eficiencia NO	3	4,19%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual NO	5	11,92%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual SI	1	1,08%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Futuro de Frontex	6	18,42%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	11	26,62%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada NO	3	3,22%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada SI	1	2,58%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro NO	3	9,42%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	2	6,69%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados entonces NO	2	0,97%
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever NO	1	1,18%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Prever SI	1	0,88%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	1	4,86%

<b>Total References</b>	<b>46</b>
<b>Coverage</b>	<b>13,74%</b>
<b>Total Users</b>	<b>1</b>

<b>Elementos internos\Entrevista Emma Casanova AM 46</b>	<b>Document</b>
--	-----------------

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Casos\Entrevista Emma Casanova AM 46	1	100%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	6	5,46%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Eficiencia NO	2	2,08%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual NO	1	2,13%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual SI	10	12,13%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Futuro de Frontex	2	1,72%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	12	14,98%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	7	7,13%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Preparados entonces NO	6	8,33%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Prever NO	6	5,80%

<b>Total References</b>	<b>53</b>
<b>Coverage</b>	<b>15,98%</b>
<b>Total Users</b>	<b>1</b>

#### Elementos internos\Entrevista Javier Perez CH47 Document

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Casos\Entrevista Javier Perez CH47	1	100%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	4	4,83%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Eficiencia NO	2	0,95%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Eficiencia SI	1	2,19%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual SI	1	2,85%

<u>Node Coding</u>	<u>References</u>	<u>Coverage</u>
Nodos libres\Futuro de Frontex	1	1,94%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	4	6,40%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada NO	1	0,91%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada SI	1	0,60%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	1	2,85%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados entonces NO	4	5,23%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever NO	3	3,53%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever SI	1	0,34%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Vision sobre futuro de Frontex	1	1,94%
<hr/>		
<b>Total References</b>		<b>26</b>
<b>Coverage</b>		<b>9,61%</b>
<b>Total Users</b>		<b>1</b>

<b>Elementos internos\Gil Arias AH61</b>	<b>Document</b>
--	-----------------

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Casos\Gil Arias AH61	1	100%

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Actuacion en paises terceros SI	2	2,33%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Eficiencia NO	1	2,03%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Eficiencia SI	1	0,34%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Fiabilidad modelo actual NO	4	3,65%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Futuro de Frontex	1	1,07%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Modelo mas adecuado	10	12,16%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada NO	1	0,59%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparada SI	3	2,30%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro NO	1	0,59%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados a futuro SI	3	2,30%
<hr/>		
<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Preparados entonces NO	7	9,42%
<hr/>		

<b><u>Node Coding</u></b>	<b><u>References</u></b>	<b><u>Coverage</u></b>
Nodos libres\Prever NO	7	5,56%
<hr/>		
<b>Total References</b>	<b>42</b>	
<b>Coverage</b>	<b>10,95%</b>	
<b>Total Users</b>	<b>1</b>	



