COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.11.2006
COM(2006) 733 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea

1. Desde el **Programa de Tampere de 1999**, la gestión de las fronteras exteriores ha sido una de las piedras angulares del establecimiento progresivo de la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia. La Comunicación de la Comisión "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea" estableció prioridades para el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras exteriores, centrándose en un cuerpo común de legislación, en la cooperación operativa entre los Estados miembros y en la solidaridad entre los Estados miembros y la Comunidad. Los objetivos de la Comunicación de 2002 se han alcanzado ahora ampliamente con la entrada en vigor del Código de fronteras Schengen, la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), y la próxima adopción del Fondo para las fronteras exteriores que entrará en vigor en 2007.

2. **El Programa de La Haya de 2004** se basa en el programa de Tampere, y traza el desarrollo de una "segunda generación" de medidas diseñadas para consolidar la gestión de las fronteras exteriores en general. En 2005, 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 deberán aplicarse antes de finales de 2006.

3. En sus **conclusiones de 5 de octubre de 2006**[1], el Consejo invita 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 (MEDSEA) y la experiencia adquirida en operaciones conjuntas, presente al Consejo antes de finales de 2006 una comunicación en la que determine qué otras nuevas medidas operativas podrán 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".

4. El refuerzo de la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales es esencial para continuar con el desarrollo de un **modelo europeo de gestión integrada de las fronteras**. Durante la Presidencia finlandesa se han esbozado varios principios generales. En particular, la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea se basa en los principios de solidaridad, confianza mutua y corresponsabilidad entre los Estados miembros, asentada en el pleno respeto de los derechos humanos. 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. Las medidas relativas a las fronteras marítimas también deberán considerarse en el contexto más amplio del Libro Verde - Hacia una futura política

---

[1] Doc. JAI 13559/06 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801, de 4 de octubre de 2006.

marítima de la Unión, por lo que respecta a una mayor racionalización de las actividades marítimas en las aguas costeras de los Gobiernos de la UE y a la convergencia de los sistemas de vigilancia.[2]

5. **La presión de la migración ilegal** en los Estados miembros de la Unión Europea situados en la región mediterránea y atlántica en los últimos dos años ha alcanzado una nivel sin precedentes, requiriendo una actuación inmediata y decisiva tanto a nivel nacional como europeo, a fin de proteger el sistema de Schengen y prevenir más tragedias entre los emigrantes ilegales que mueren en elevados números en el intento de llegar a las orillas de la Unión Europea.

6. 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.

Estadísticas sobre los números de inmigrantes llegados a España (Islas Canarias), Italia y Malta durante 2006 en comparación con 2005. Las cifras que figuran a continuación se han obtenido en relación con las operaciones HERA II y NAUTILUS y son las últimas cifras disponibles. Las cifras correspondientes a Grecia y Chipre no están disponibles.

Fuente: FRONTEX

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. 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 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 euromediterráneos de asociación y los planes de acción de la política europea de vecindad (PEV).

[2] COM(2006) 275 final.

8. **Por lo que se refiere al control de las fronteras marítimas**, es por tanto necesario que la Unión Europea adopte un enfoque doble estableciendo un conjunto de medidas complementarias que pueden aplicarse por separado:

– establecimiento de medidas operativas destinadas a luchar contra la inmigración ilegal, proteger a los refugiados y reforzar el control y la vigilancia de la frontera exterior marítima, que puedan aplicarse inmediatamente, y

– consolidación de las relaciones existentes y la cooperación práctica ya establecida con los terceros países, y proseguir y reforzar el diálogo y la cooperación con los terceros países respecto de estas medidas operativas en el contexto de los acuerdos de asociación y de los planes de acción de la PEV, así como en el contexto del Acuerdo de Cotonú.

9. La presente Comunicación se centra en **la primera parte de este enfoque doble**, estableciendo las principales recomendaciones de la Comisión destinadas a mejorar la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales.

10. Puesto que **la inmigración marítima irregular en las fronteras exteriores marítimas meridionales de la Unión Europea es un fenómeno mixto**, que comprende tanto inmigrantes ilegales sin necesidades particulares de protección como refugiados que necesitan protección internacional, la respuesta de la Unión debe ser adecuada. El asilo debe ser un elemento importante de la respuesta, y una opción real para las personas que necesiten protección internacional. Con este fin, es necesario garantizar una aplicación coherente y eficaz de las obligaciones de protección de los Estados miembros en el contexto de las medidas relativas a la interceptación y rescate en alta mar de personas que puedan necesitar protección internacional, así como la rápida identificación de las personas que necesiten protección en los lugares de recepción tras el desembarque. Cabe subrayar que los terceros países tienen evidentemente las mismas obligaciones a este respecto.

11. Obviamente, **FRONTEX puede desempeñar un papel crucial** a la hora de proporcionar asistencia técnica dirigida a consolidar la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, teniendo en cuenta al mismo tiempo que la responsabilidad del control y la vigilancia de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros. Los Estados miembros deben por tanto organizar también sus servicios internamente de la forma más eficiente, estudiando la posibilidad de crear centros nacionales de coordinación con el fin de reforzar la cooperación entre agencias, según lo sugerido en el estudio de MEDSEA. **Debería tenerse en cuenta que la Agencia sólo podrá dar resultados tangibles si los Estados miembros se comprometen a aportar a FRONTEX los recursos humanos y los activos técnicos necesarios para efectuar operaciones conjuntas.** La participación activa de los Estados miembros en las actividades operativas gestionadas por FRONTEX es en sí misma una medida tangible de solidaridad, que pone en práctica la responsabilidad común de la gestión de las fronteras exteriores.

12. Las operaciones coordinadas y gestionadas por FRONTEX, que ya han tenido lugar, especialmente HERA II y NAUTILUS, serán evaluadas por la Agencia con vistas a **mejorar la eficacia de las futuras actividades operativas** de este tipo, teniendo en cuenta por tanto las enseñanzas aprendidas. Ya ha quedado claro que FRONTEX ha desempeñado un papel útil en el apoyo de operaciones y el establecimiento de

contactos con terceros países. En este contexto, también será necesario revisar regularmente la situación de FRONTEX en términos de personal y de otros recursos necesarios para la capacidad operativa de la Agencia.

13. Por último, hay que tener debidamente en cuenta la dimensión de la salud por lo que respecta a la migración. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de proporcionar cuidados preventivos y tratamientos médicos a la población migrante. La Unión Europea tiene la obligación de garantizar que todas sus políticas, incluidas las políticas de migración, aporten un nivel elevado de protección de la salud.

1. MAXIMIZACIÓN DE LA CAPACIDAD DE FRONTEX

14. **El análisis de riesgo** es esencial para la cooperación operativa en las fronteras exteriores, y constituye una de las tareas fundamentales de FRONTEX. Para garantizar una gestión coherente de las fronteras exteriores en situaciones normales, y también para prevenir y gestionar situaciones críticas de forma más eficiente, la Agencia debe tener acceso a todas las fuentes de información pertinente con el fin de elaborar análisis de riesgo tanto específicos como generales. Actualmente, FRONTEX no tiene acceso directo a la información recogida en el marco de las **redes de funcionarios de enlace de inmigración** de los Estados miembros. Por consiguiente, y en el contexto de la evaluación de estas redes, actualmente pendiente ante el Consejo, la Comisión propone modificar el Reglamento (CE) n° 377/2004 sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, a fin de dar a FRONTEX **acceso a la información** recogida por los funcionarios de enlace de forma sistemática y permitir la participación de FRONTEX, junto con la Comisión, en reuniones organizadas en el marco de la red de funcionarios de enlace de inmigración. La viabilidad de permitir a los funcionarios de enlace desplegados en terceros países realizar tareas directamente para las instituciones y organismos pertinentes creados conforme a los Tratados de la UE/CE, en especial la Comisión y FRONTEX, así como para otros Estados miembros distintos a los propios, parece imprescindible, pero requiere un mayor estudio por parte de los Estados miembros.

15. Para facilitar el intercambio de información entre todos los actores pertinentes, la Comisión también ha concluido un **memorándum de acuerdo con FRONTEX para concederle acceso a ICONet**, permitiendo así a la Agencia proporcionar y recoger información de la red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros[3]. El objetivo de ICONet es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales. Esto debería contribuir sustancialmente a un flujo más efectivo de información y cooperación operativa entre los Estados miembros y FRONTEX.

16. FRONTEX, junto con los Estados miembros, debería tomar las medidas necesarias para **activar el artículo 7** del Reglamento (CE) n° 2007/2004 por el que se crea FRONTEX. Esta disposición permite establecer un **inventario centralizado del equipo técnico bajo la gestión de FRONTEX** y constituye una importante medida de solidaridad, puesto que el equipo puede ponerse temporalmente a disposición de

[3] DO L 83 de 1.4.2005, p. 48.

otros Estados miembros previa petición de éstos y a raíz de una evaluación de necesidades y de riesgos realizada por la Agencia. Sin embargo, el sistema establecido de conformidad con el artículo 7 se basa únicamente en contribuciones voluntarias de los Estados miembros y depende por tanto de su buena voluntad y de la disponibilidad del equipo en cuestión. El Consejo, en sus conclusiones de 5 y 6 de octubre de 2006 sobre el refuerzo de las fronteras exteriores marítimas meridionales, invita a FRONTEX a que active con urgencia el artículo 7, e invita a los Estados miembros a que contribuyan activamente al inventario centralizado de equipo técnico, con vistas a disponer, para el verano de 2007, de un amplio conjunto central de recursos y equipo disponible, concretamente, para las necesidades operativas de la frontera marítima. En respuesta a esta invitación, la Comisión considera que FRONTEX debe informar al Consejo y a la Comisión de forma regular sobre la aplicación del artículo 7.

17. Cuando los Estados miembros de la región se encuentran con una situación crítica tal como la afluencia masiva de inmigrantes ilegales, la capacidad de la futura red de patrullas costeras (véase la sección 3.1.) deberá reforzarse para afrontar la situación. Esto puede hacerse en el marco de la propuesta de la Comisión para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras[4], así como intensificando las actividades normales de patrulla y mejorando la capacidad de los Estados miembros para identificar personas y realizar una evaluación inicial de su situación.

18. Con este fin, la Agencia debería establecer en su sede las instalaciones necesarias para la coordinación en tiempo real entre los Estados miembros, incluidas las comunicaciones con los centros regionales de mando propuestos en las fronteras exteriores marítimas meridionales, la Comisión y los organismos pertinentes de la Unión Europea y la Comunidad, así como posibles socios exteriores como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se anima a FRONTEX a que participe en la cooperación técnica con organismos y agencias europeas y comunitarias pertinentes, tales como EUROPOL, el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE), la Agencia Europea de Defensa (AED), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Espacial Europea (AEE) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), teniendo en cuenta las normas aplicables a estos organismos.

19. El marco para la **cooperación entre FRONTEX y las organizaciones internacionales mencionadas** podría definirse en un acuerdo de trabajo según lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 2007/2004 por el que se crea FRONTEX. En el caso del ACNUR y la OIM, estos acuerdos podrían implicar la designación por el ACNUR y la OIM de puntos de contacto con la Agencia, y deberían identificar en especial las modalidades y áreas para la cooperación y las tareas asignadas a estos puntos de contacto, garantizando plenamente la confidencialidad de la información compartida con el ACNUR y la OIM o comunicada a ellos.

20. Por lo que respecta a las operaciones conjuntas, FRONTEX debe estudiar la viabilidad de **realizar operaciones de control y vigilancia continuas** en las

---

[4] COM(2006) 401 final, de 19 de julio de 2006.

fronteras exteriores marítimas meridionales, en especial durante el período que va desde la primavera hasta finales de otoño de 2007, cubriendo por tanto la temporada en la que la mayoría de los inmigrantes ilegales intentan llegar en barco a la Unión Europea desde África. Aparte de interceptar más barcos con inmigrantes ilegales a bordo y de contribuir a salvar vidas en alta mar, las actividades operativas continuas también actuarán como elemento de disuasión, disminuyendo así la presión en esta parte de las fronteras exteriores y evitando que las situaciones potencialmente críticas lleguen a los niveles que se han registrado este año.

21. Esto debería hacerse teniendo en cuenta los riesgos relacionados con el redireccionamiento de los flujos y la transferencia de la presión migratoria a otros Estados miembros o terceros países que no estén preparados para hacerles frente. **La experiencia pone de manifiesto que la presión constante de la inmigración ilegal tendrá un efecto de desplazamiento a lo largo de las fronteras exteriores:** en cuanto se cierra una ruta de inmigración ilegal, las redes de contrabando intentarán abrir nuevas rutas o utilizar otros métodos y técnicas. Por tanto, también es necesario intensificar los controles y la vigilancia en otras partes de las fronteras exteriores de la Unión. Así pues, el trabajo de los funcionarios de enlace de inmigración (véase el apartado 13 supra) es vital para proporcionar información actualizada sobre rutas de inmigración a los Estados miembros, la Comisión y FRONTEX.

2. NUEVAS HERRAMIENTAS PARA LA PRÓXIMA GENERACIÓN DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

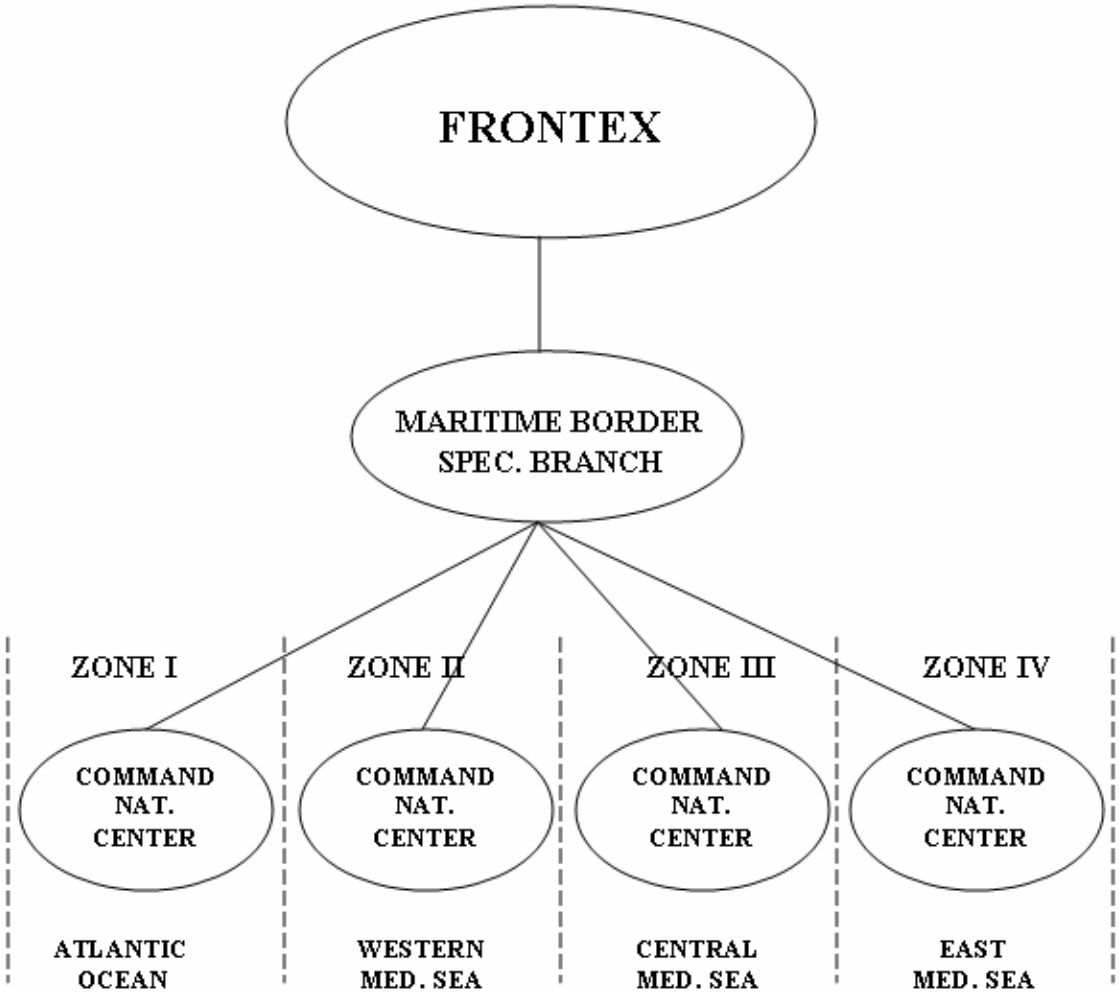
2.1. Red de patrullas costeras

22. El estudio de viabilidad titulado "MEDSEA", presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006 como parte de la aplicación del enfoque global respecto de la migración, señala la necesidad de una **red de patrullas costeras permanente** para las fronteras exteriores marítimas meridionales. La Comisión opina que 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. Aunque esto también podría considerarse un posible precursor de un servicio europeo global de guardacostas, deberá estudiarse más detenidamente, y la viabilidad de crear tal servicio está siendo examinada actualmente por la Comisión en un contexto más amplio (Libro Verde - Hacia una futura política marítima de la Unión, adoptado por la Comisión el 6 de junio de 2006.)

23. A estos efectos, deberá estudiarse detenidamente la viabilidad de crear varios **centros regionales de mando** en las fronteras exteriores marítimas meridionales, aprovisionadas en cuanto a personal y equipo por los Estados miembros y coordinadas por FRONTEX. En la práctica, las fronteras exteriores marítimas meridionales se dividirían en varias zonas de patrulla que cubrirían las Islas Canarias y las zonas occidental, central y oriental del Mar Mediterráneo. Estas zonas estarían patrulladas por los Estados miembros bajo la coordinación del centro regional de mando. La Agencia también puede considerar a más largo plazo la creación de una rama especializada para las fronteras marítimas en la región, para gestionar estos centros de mando. La estructura regional central se utilizaría principalmente para las

patrullas diarias, pero también podría desempeñar un papel en la realización de las operaciones marítimas conjuntas gestionadas por FRONTEX. En su caso, se invitaría a los terceros países vecinos de la región a participar en la red de patrullas. Este modelo ya se propuso en el estudio de viabilidad elaborado por CIVIPOL *Conseil* para la Comisión en 2003 sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea[5], y podría aplicarse *mutatis mutandis*, en especial teniendo en cuenta la ampliación de la Unión en 2004 y en 2007 y la creación de FRONTEX.

Ilustración de la estructura propuesta para una red de patrullas costeras:



2.2. Un sistema de vigilancia europeo

24. Para mejorar aún más la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas meridionales, debería crearse un sistema **europeo común de vigilancia de las**

---

5 Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières Maritimes de l'Union européenne, rapport final 1er septembre 2003

fronteras (EUROSUR), siguiendo en particular las recomendaciones del estudio de viabilidad "BORTEC" que presentará FRONTEX antes de finales de 2006. EUROSUR podría centrarse en una primera etapa en las sinergias creadas al unir los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente en las fronteras exteriores marítimas meridionales. En una segunda etapa, sin embargo, debería sustituir poco a poco a los sistemas nacionales de vigilancia en tierra y en las fronteras marítimas, proporcionando una solución rentable, que incluya por ejemplo una combinación de vigilancia por radar y satélite a nivel europeo, y teniendo en cuenta los avances conseguidos en el marco de la GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad). EUROSUR se beneficiará de la experiencia a nivel nacional y europeo con sistemas de vigilancia similares; y deberán estudiarse las posibles sinergias con los sistemas europeos de vigilancia para otras finalidades. En el ámbito marítimo, el sistema de vigilancia de buques SafeSeaNet está siendo desarrollado junto con los Estados miembros. El sistema aspira a proporcionar información sobre los movimientos de los buques y sus cargas. EUROSUR podría contribuir a la eficacia de SafeSeaNet, si los sistemas se reconocen entre sí y cooperan. Por último, deberá estudiarse la posibilidad de participación de terceros países vecinos en EUROSUR.

2.3. Mejora de la capacidad para tratar flujos mixtos

25. Uno de los principales retos para una gestión eficaz de los grandes flujos migratorios mixtos reside en una **evaluación inicial rápida de los casos individuales** en los puntos de llegada, incluida la identificación de las personas que puedan buscar protección internacional, o que puedan ser devueltas a sus países de origen o tránsito, y la posterior gestión de los casos individuales, incluida la evaluación de las condiciones de salud de los inmigrantes y refugiados, así como cualquier situación epidemiológica relacionada. Este tratamiento también permitirá a las autoridades abordar la situación específica de los menores no acompañados.

26. Los Estados miembros enfrentados a tensiones particulares por lo que respecta a su capacidad para realizar esta evaluación inicial deberían poder hacer uso de la experiencia y la mano de obra existentes en otros Estados miembros. Con este fin, es necesario crear un mecanismo que permita una distribución eficaz de los recursos disponibles, que actualmente son limitados. Este mecanismo, basado en un inventario común voluntario de recursos, sería una expresión adicional y tangible de la solidaridad entre los Estados miembros[6].

27. Podría estudiarse la posibilidad de proporcionar ayuda operativa rápida y bien orientada a los Estados miembros en cuestión, mediante el **establecimiento y la gestión de un grupo de expertos procedentes de las administraciones de los Estados miembros** que puedan estar disponibles para su despliegue a corto plazo. Los equipos de expertos en materia de asilo que se crearían a partir de este grupo serían llamados para ayudar al Estado miembro solicitante a realizar este perfilado

---

[6] Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la cooperación práctica reforzada - Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo, COM(2006) 67 final, de 17 de febrero de 2006.

inicial, mediante la prestación, en especial, de servicios de interpretación, de trabajo en casos concretos y aportando su conocimiento de los países de origen.

28. La composición del grupo de expertos debería ser flexible y contar con una amplia gama de cualificaciones y de experiencia a fin de poder abordar eficazmente las necesidades de los Estados miembros solicitantes. También podría preverse la participación de funcionarios de organizaciones internacionales pertinentes (por ejemplo, ACNUR) en este grupo de expertos. Los conocimientos de los expertos deberán cubrir cuestiones de salud. En el contexto de la identificación de cuestiones relacionadas con la salud, el refuerzo de los mecanismos de comunicación debe ser parte de las actividades y el mecanismo de colaboración propuestos. En este contexto, los Estados miembros deberían aplicar la Decisión n° 2119/98/CE[7] por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad (sistema de alerta precoz y respuesta – Decisión 2000/57/CE[8]), con el apoyo del CEPCE.

29. A corto plazo, la Comisión anima tanto a los Estados miembros como a las organizaciones internacionales **a que hagan uso de instrumentos pertinentes de financiación comunitaria para lanzar estos equipos en fase de proyecto**. Los proyectos de este tipo bien planeados podrían desempeñar un papel importante en cuanto a la intervención en crisis. Por consiguiente, el despliegue de equipos de expertos en materia de asilo debería en todo caso coordinarse con las actividades operativas de FRONTEX en las fronteras exteriores marítimas meridionales para garantizar una gestión eficaz de las situaciones críticas. **Para el futuro, es preciso seguir reflexionando sobre la función que podría desempeñar un oficina europea de apoyo para todas las formas de cooperación entre los Estados miembros por lo que respecta al sistema europeo común de asilo**, según lo indicado en el programa de La Haya, en la creación y coordinación de estos equipos. En los próximos meses también deberá estudiarse la posibilidad de utilizar la Conferencia de Directores Generales de los Servicios de Inmigración (CDGSI) para la coordinación de los equipos en una fase transitoria.

30. En este contexto, deberá **estudiarse la posibilidad de una contribución más estructurada por parte del ACNUR a las actividades y operaciones ejecutadas bajo la coordinación de FRONTEX,** con el fin de garantizar que las obligaciones de protección que derivan del acervo de la UE y la normativa internacional en materia de refugiados y derechos humanos constituyan un elemento clave de todas las estrategias y medidas de gestión de fronteras realizadas en este contexto. Las diversas actividades de formación para guardias fronterizos y otros funcionarios de inmigración podían beneficiarse de una ayuda estructural del ACNUR. Los expertos del ACNUR podrían también ser invitados a participar en los equipos de expertos descritos anteriormente. Deberían establecerse directrices especiales para los participantes en estos equipos de expertos en materia de asilo.

---

7 DO L 268, de 3.10.1998, p. 1-7.

8 DO L 21, de 26.1.2000, p. 32-35.

3. APLICACIÓN OPERATIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR

31. Como parte del seguimiento del enfoque global, la Comisión publicará un **estudio sobre el Derecho internacional del mar,** prestando especial atención al Mediterráneo. El estudio es esencialmente un análisis de lagunas, que identifica las cuestiones que pueden ser objeto de mayor exploración. Está claro que el marco del derecho internacional no permite revisiones ad hoc o a corto plazo, debido a la complejidad y el número de países e interesados afectados a nivel global. A continuación se exponen, no obstante, las principales cuestiones que la Comisión sugeriría abordar.

32. De vital importancia es que el **Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, sea ratificado por aquellos Estados miembros que todavía no lo han hecho, así como por los Estados africanos. Sobre la base de este Protocolo, deberá explorarse el ámbito para acuerdos bilaterales y regionales que permitan disposiciones operativas para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes.

33. Una determinación más exacta del **modus operandi correcto para interceptar buques** que llevan, o llevan presuntamente, inmigrantes ilegales a la Unión Europea mejoraría la muy necesaria eficacia de las operaciones conjuntas para prevenir y desviar la inmigración ilegal por mar, en las que participan las fuerzas de distintos Estados miembros que no siempre tienen un criterio común sobre cómo y cuándo realizar interceptaciones. En la realización de operaciones conjuntas, el trabajo en equipo y las sinergias entre los Estados miembros son la clave del éxito. En este contexto, los acuerdos regionales podrían definir el derecho de vigilancia e interceptación de buques en las aguas territoriales de los países de origen y tránsito, facilitando la realización de operaciones conjuntas por FRONTEX, ya que se evitaría la necesidad de realizar acuerdos *ad hoc* para cada operación individual.

Una cuestión que se beneficiaría de un mayor desarrollo y clarificación es la **determinación del puerto más adecuado para el desembarque tras un rescate o interceptación en alta mar**, y la cuestión conexa de la asignación de responsabilidades de protección entre los Estados que participan en operaciones de interceptación y búsqueda y rescate, respecto de las personas interceptadas o rescatadas que busquen protección internacional. En efecto, la determinación del lugar apropiado para el desembarque implica a menudo, en la práctica, la responsabilidad del Estado en cuestión respecto del examen de las necesidades de protección de los solicitantes de asilo entre las personas rescatadas o interceptadas.

34. Otra cuestión que merece especial atención es el **nivel de las obligaciones de protección de los Estados, derivadas del respeto del principio de no devolución, en las numerosas situaciones distintas en que los buques del Estado realizan medidas de interceptación o de búsqueda y rescate**. Más concretamente, sería necesario analizar las circunstancias en las que un Estado pueda verse obligado a asumir la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo a consecuencia de la aplicación del Derecho internacional sobre refugiados, en especial cuando realice operaciones conjuntas u operaciones que tengan lugar en las aguas territoriales de otro Estado o en alta mar.

En cuestiones no sujetas a acuerdos bilaterales o regionales, la elaboración de **directrices prácticas** podría ser una manera de aportar más claridad y un cierto grado de predicibilidad por lo que respecta al cumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones conforme al Derecho internacional. La elaboración de estas directrices debería por tanto realizarse en estrecha colaboración con la Organización Marítima Internacional (OMI) y el ACNUR, beneficiándose de su gran experiencia. Las directrices deberían elaborarse teniendo en cuenta el trabajo realizado en el marco de los comités pertinentes de la OMI, que entre otras cosas trata de la ejecución de las obligaciones de búsqueda y rescate conforme al Derecho internacional.

35. La Comisión utilizará cualquier foro *ad hoc* adecuado para lanzar debates sobre las cuestiones anteriores a fin de apoyar este proceso y avanzar en el diálogo, dentro del límite de sus competencias.

4. MAXIMIZACIÓN DEL USO DE LOS MEDIOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA

36. El **presupuesto de FRONTEX** se utilizará para financiar operaciones conjuntas y proyectos experimentales con los Estados miembros en las fronteras exteriores, incluida la creación de una red de patrullas costeras, centros regionales de mando y, si así lo decide el consejo de administración de la Agencia, los gastos de establecimiento y funcionamiento de una rama especializada para las fronteras marítimas en la región. Los gastos asociados con el despliegue de los equipos de intervención fronteriza de urgencia están igualmente cubiertos por la Agencia. El presupuesto total de FRONTEX para 2007, teniendo en cuenta las enmiendas del Parlamento Europeo, será de 33,98 millones de € (importe que deberá ser confirmado mediante la adopción final del presupuesto de 2007).

37. Un uso eficaz y rápido de los medios que proporcionará el **nuevo Fondo para las fronteras exteriores** será esencial para la ejecución de las medidas previstas. Este Fondo prevé, sujeto a la decisión final de la autoridad presupuestaria, un total de 1.820 millones de € para el período 2007-2013, de los que aproximadamente 170 millones de € estarán disponibles en 2007 (importe que deberá ser confirmado mediante la adopción final del presupuesto de 2007). Si bien está claro que los pagos realizados con cargo al Fondo por lo que respecta a la gestión compartida no empezarán a realizarse hasta principios de 2008 como pronto, el coste de las acciones realizadas en 2007 puede ser financiado por éstos.

38. Las **directrices estratégicas** de este Fondo animarán a los Estados miembros a diseñar su programación nacional en apoyo de la ejecución de la estrategia integrada común de gestión de las fronteras y a desarrollar un enfoque a más largo plazo para el desarrollo de capacidades a nivel nacional en interés de todos. El compartir conocimientos sobre las prioridades para la programación creará sinergias entre los Estados miembros y fomentará la convergencia de las opciones nacionales en cuanto a la naturaleza específica de las acciones que se cofinanciarán con cargo al Fondo. Esto podría llevar, entre otras cosas, a un uso coordinado de los recursos asignados a los distintos Estados miembros para financiar los diversos componentes de EUROSUR.

39. La posibilidad de cofinanciar a través del Fondo para las fronteras exteriores servicios de apoyo a determinados Estados miembros en caso de **situaciones de urgencia** debidamente justificadas que requieran acción urgente en sus fronteras exteriores debería tenerse en cuenta para la estrategia global integrada de gestión fronteriza y, en especial, para operaciones de gestión de crisis, especialmente las que impliquen una planificación detallada sobre cómo esos fondos se desplegarían en caso de una situación de crisis que superase la capacidad de las operaciones regulares y la vigilancia en las regiones pertinentes. Por otra parte, se asignará una reserva anual de 10 millones de € para permitir la financiación de acciones por los Estados miembros individuales, que abordarían deficiencias en puntos fronterizos estratégicos detectadas por la Agencia mediante análisis de riesgo. Este instrumento permitirá a la Comunidad ayudar a Estados miembros particulares a anticipar o prevenir posibles urgencias futuras, complementando así el trabajo de la Agencia y los esfuerzos de desarrollo de capacidades realizados por los Estados miembros, en el contexto de los programas nacionales al amparo del Fondo para las fronteras exteriores.

40. Con vistas a más largo plazo, la Comisión también prevé en su 7º Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico, investigación para mejorar las capacidades por lo que respecta a la aplicación de un sistema integrado de gestión de fronteras, apoyando los esfuerzos de FRONTEX y de las autoridades nacionales.

41. En el contexto del anteproyecto de presupuesto para 2007, el Parlamento Europeo aprobó una acción preparatoria en 2007 para la **"Gestión de la migración / Solidaridad en acción"** que aspira a ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la recepción de los inmigrantes irregulares que llegan por mar. El presupuesto asignado a esta acción, junto con los proyectos de retorno e información sobre las condiciones de la inmigración a la UE, es de 15 millones de € (importe que deberá ser confirmado mediante la adopción final del presupuesto de 2007). La planificación anticipada por los Estados miembros podría ser vital para un uso más eficaz de esta acción.

42. **Las acciones comunitarias del Fondo Europeo para los Refugiados (FER)** pueden cubrir los costes de proyectos destinados a crear equipos expertos en materia de asilo, según lo previsto en la presente Comunicación. A partir de enero de 2008, con el FER III, aumentará la posibilidad de desplegar tales equipos de expertos por razones de situaciones de urgencia imprevistas.

43. También en el **FER III**, se establecerá un mecanismo que permita a los Estados miembros que se enfrenten a situaciones particulares de presión tener un acceso rápido y fácil a ayuda financiera de urgencia del Fondo. Esto podría aumentar su capacidad para lograr unas condiciones adecuadas para la recepción y establecer procedimientos de asilo justos y eficaces de acuerdo con las normas establecidas por el Derecho comunitario. Actividades como las que deberán realizar los equipos de expertos en materia de asilo entran en el ámbito de las acciones elegibles para esta ayuda financiera.

5. CONCLUSIÓN

44. Existe una clara necesidad de **reforzar la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales** con el fin de mejorar la capacidad de la Comunidad y sus Estados miembros para tratar situaciones críticas, tales como la afluencia masiva de inmigrantes ilegales. Las soluciones señaladas en esta Comunicación son esencialmente de orden práctico, y reflejan la necesidad de acción urgente en las fronteras exteriores marítimas meridionales. Sin embargo, parte de las sugerencias anteriormente mencionadas son igualmente aplicables a otros tipos de fronteras exteriores y en otras regiones de la Unión Europea.

45. **La cooperación con los terceros países**, en especial por lo que se refiere a la identificación de personas y el retorno de los inmigrantes ilegales, pero también por lo que se refiere a la cooperación operativa y a los esfuerzos para prevenir la inmigración ilegal, es primordial para una gestión adecuada de las situaciones críticas en las fronteras exteriores. Tal cooperación ya existe, por ejemplo en el contexto de los Acuerdos de Asociación y los planes de acción de la PEV, pero debería ejecutarse, consolidarse y ampliarse en mayor medida.

46. En el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea, FRONTEX debería por tanto, basándose en sus análisis de riesgo, proporcionar asistencia técnica para identificar a los terceros países más relevantes a efectos de la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales, y negociar con estos países, a nivel técnico, acuerdos de trabajo conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 2007/2004 por el que se crea la Agencia.

47. **Las actividades operativas** diseñadas para luchar contra la inmigración ilegal, proteger a los refugiados y garantizar una aplicación uniforme del acervo de Schengen en las fronteras exteriores, no pueden considerarse aisladamente. La presente Comunicación debe por tanto entenderse en el **contexto más amplio del enfoque global respecto de la migración,** donde se incluyen todos los aspectos relacionados con la gestión de la migración. La relación con los terceros países de tránsito y origen y la mejor forma de abordar las causas profundas de la inmigración ilegal se tratan en la Comunicación de la Comisión titulada "El enfoque global sobre la migración un año después - Hacia una política europea amplia de migración".