

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.2.2008
COM(2008) 67 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX

{SEC(2008) 148}
{SEC(2008) 149}
{SEC(2008) 150}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX

I. INTRODUCCIÓN

1. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) fue creada por el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo¹ (en lo sucesivo denominado el «Reglamento FRONTEX»), adoptado el 26 de octubre de 2004. La Agencia se hizo operativa en octubre de 2005.
2. El objetivo de FRONTEX es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea facilitando y haciendo más efectiva la aplicación de las medidas comunitarias existentes y futuras relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores, es decir, las fronteras terrestres y marítimas de los Estados miembros y de sus aeropuertos y puertos, a los que se aplican las disposiciones de Derecho comunitario sobre el cruce de las fronteras exteriores por las personas físicas.
3. En el Programa de La Haya de 2004 el Consejo Europeo solicitó de la Comisión que presentara una evaluación política de la Agencia FRONTEX para finales de 2007. La evaluación deberá contener un estudio de las tareas de la Agencia y una evaluación de la posibilidad de que la Agencia se ocupara de otros aspectos de la gestión de las fronteras, incluido el refuerzo de la cooperación con los servicios aduaneros y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con las mercancías. Según el Plan de acción por el que se aplica el Programa de La Haya², la evaluación deberá también abarcar el funcionamiento de los equipos de expertos nacionales y la viabilidad de un sistema de guardias de fronteras europeos. La presente Comunicación es la respuesta de la Comisión a esta solicitud.
4. La Comunicación evalúa los resultados obtenidos hasta ahora, teniendo en cuenta al mismo tiempo el breve período durante el cual la Agencia ha sido operativa en relación con cada una de las principales tareas FRONTEX, es decir, el artículo 2, apartado 1, letras a) a g), del Reglamento FRONTEX³. La Comunicación recomendará medidas que puedan tomarse a corto plazo, dentro de los límites de su mandato actual, y esbozará una visión a largo plazo para el desarrollo futuro de FRONTEX.

¹ DO L 349 de 25.11.2004, p.1

² DO C 198 de 12.8.2005, p. 1.

³ Modificado por el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras («Reglamento RABIT»), (DO L 199 de 31.7.2007, p. 30).

Los datos estadísticos detallados sobre las actividades de FRONTEX 2006-2007 se presentan en un anexo separado, incluida la información sobre los objetivos y resultados de cada operación y otros detalles sobre los resultados en relación con las diversas actividades de la Agencia. Una evaluación de impacto figura adjunta a la presente Comunicación.

5. En 2008 el Consejo de administración de FRONTEX encargará la realización de una evaluación exterior independiente de conformidad con el artículo 33 del Reglamento FRONTEX. Dicha evaluación técnica y reglamentaria independiente examinará el modo en que la Agencia cumple efectivamente su misión, evaluará su impacto y sus prácticas de trabajo y tendrá en cuenta los puntos de vista de los interesados a nivel europeo y nacional.

II. EVALUACIÓN - LOGROS 2005-2007

A. Coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores

Operaciones conjuntas y proyectos experimentales

6. La Agencia ha emprendido operaciones conjuntas en todos los tipos de fronteras, realizando en 2006 y 2007, respectivamente, 5 y 4 operaciones en las fronteras marítimas, 2 y 10 operaciones en las fronteras terrestres, 2 y 5 operaciones en las frontera aéreas, así como 3 y 2 operaciones adicionales en 2006 y 2007, respectivamente, que cubrirían varios tipos de fronteras. Se ha ejecutado un total de 10 proyectos experimentales (2006-2007) para complementar las operaciones conjuntas.
7. La participación de los Estados miembros en las operaciones conjuntas puede variar desde la intervención de un experto hasta la utilización de equipo como buques y aeronaves. Por término medio, 7 Estados miembros participaron en operaciones en las fronteras marítimas, 9 en las fronteras terrestres y 11 en las fronteras aéreas (2006-2007). Para las operaciones en las fronteras marítimas en las que participaron patrullas marítimas (7), entre 1 y 4 participaron con equipo en forma de aeronaves, buques o helicópteros en cada una de esas operaciones, excluidas las contribuciones del Estado de acogida, utilizándose de 0 a 2 buques en cada operación.
8. Debido a la necesidad de despliegue de equipo en las operaciones en las fronteras marítimas, los costes implicados son considerablemente más altos (una media de 2,7 millones de euros) que para las fronteras terrestres y aéreas, respectivamente, 83 000 y 194 000 euros.
9. Los resultados de las operaciones conjuntas no pueden resumirse únicamente en términos cuantificables. Hay otros beneficios, como intercambiar mejores prácticas e información entre los Estados miembros y estimular la cooperación cotidiana entre las autoridades nacionales encargadas de la guardia fronteriza. Sin embargo, los resultados cuantificables alcanzados hasta ahora son impresionantes: entre 2006 y 2007, durante estas operaciones, se ha interceptado o negado la entrada en la frontera a más de 53 000 personas. Se han detectado más de 2 900 documentos de viaje falsos o falsificados y se ha arrestado a 58 facilitadores de migración ilegal.

Otras iniciativas vinculadas

10. Previa petición del Consejo Europeo en diciembre de 2006, en mayo de 2007 se creó la Red Europea de Patrullas. FRONTEX y los Estados miembros afectados (Portugal, España, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre) están trabajando a escala regional con arreglo a una cooperación bilateral entre los Estados vecinos. Las patrullas han sido limitadas a las zonas próximas a las costas de los Estados miembros afectados.
11. Tal como lo solicitó el Consejo en octubre de 2006, la Agencia ha creado un Registro central de equipo técnico disponible (CRATE), con arreglo a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento FRONTEX, para el control y la vigilancia de fronteras. La base de datos CRATE contiene por el momento más de 100 buques, alrededor de 20 aeronaves y 25 helicópteros y varios centenares de equipos de control fronterizo, tal como unidades móviles de radar, vehículos, cámaras térmicas y detectores móviles. Si bien CRATE está destinada fundamentalmente a ser utilizada bilateralmente entre los Estados miembros, proporciona un inventario del equipo que puede ser también utilizado en operaciones conjuntas. Hasta ahora solamente se ha hecho un uso reducido del equipo para este último propósito (ha habido un caso de utilización del equipo de inspección fronteriza y otro caso de utilización de una aeronave).
12. FRONTEX ha despertado grandes expectativas en las instituciones de la UE, los Estados miembros y el público en general de cara a impulsar la coordinación operativa para contrarrestar la inmigración ilegal en las fronteras marítimas meridionales. Tal como lo han demostrado hasta ahora los resultados, estas operaciones son las que exigen mayores costes y recursos de todas las actividades operativas llevadas a cabo por FRONTEX. No obstante, la participación de los Estados miembros sigue estando limitada a las operaciones en las que participan patrullas marítimas, frente a otros tipos de operaciones.

Recomendaciones

13. En este contexto, y ya que la autoridad presupuestaria ha aumentado considerablemente el presupuesto de FRONTEX para 2008 (que ahora totaliza 70 millones de euros), la Comisión considera que los siguientes factores son esenciales por lo que respecta a los avances a corto plazo de la coordinación operativa:
 - El potencial de CRATE, y los compromisos contraídos por los Estados miembros deberán aprovecharse al máximo para garantizar la disponibilidad del equipo necesario para las operaciones en las fronteras marítimas. Se invita a FRONTEX a informar periódicamente a las instituciones europeas sobre el uso efectivo del equipo (para las operaciones coordinadas por FRONTEX, así como bilateralmente entre los Estados miembros) y sobre la medida en la que este uso resulta adecuado de cara a las necesidades, así como a informar sobre un mecanismo que garantice la disponibilidad del equipo ofrecido por los Estados miembros. FRONTEX podría también incrementar el potencial de CRATE adquiriendo o arrendando su propio equipo.

- El Reglamento FRONTEX establece la posibilidad de crear sucursales especializadas de la Agencia en los Estados miembros, a través de los cuales la Agencia puede actuar para la organización efectiva de operaciones conjuntas y proyectos experimentales. Teniendo en cuenta la tendencia a realizar operaciones permanentes y la evolución de las tareas de la Agencia en su conjunto, en este momento deberá considerarse seriamente la creación de dichas sucursales en las regiones apropiadas y/o por lo que se refiere a los tipos de control fronterizo, dando prioridad a una sucursal para las fronteras marítimas meridionales.
- FRONTEX deberá analizar cómo combinar las operaciones conjuntas permanentes con la Red Europea de Vigilancia, ya que ambas medidas poseen un carácter más estructural y deben evitarse los solapamientos entre ellas.
- La Comisión, como consecuencia del aumento sustancial durante 2008, revisará la programación plurianual del presupuesto de FRONTEX durante el período restante del marco financiero actual, y presentará propuestas, según proceda, a la autoridad presupuestaria.

B. Ayuda a los Estados miembros en la formación de sus guardias de fronteras nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación

14. Las actividades de FRONTEX en la formación siguen a las del anterior Centro *ad hoc* para la formación de guardias de fronteras, cuyas actividades fueron enteramente asumidas por FRONTEX en 2005. Se ha organizado un total de 97 formaciones, reuniones y talleres, incluida la formación de guardias de fronteras y la «formación de formadores», con un total de 1 341 participantes. El plan básico común de formación, cuyo objetivo es normalizar la formación de los guardias de fronteras en toda Europa, está siendo revisado actualmente. Si bien el impacto de las actividades de formación sólo puede evaluarse a largo plazo, está claro que el planteamiento elegido con FRONTEX como coordinador operativo de la formación basada en asociaciones con las academias nacionales ha resultado acertado y, por lo tanto, merece extenderse.

Recomendaciones

15. Las competencias de los guardias de fronteras para aplicar de manera correcta y consistente el acervo de Schengen, en especial el Código fronterizo de Schengen, deben seguir siendo el objetivo clave de las actividades de formación de FRONTEX. Sin embargo, la experiencia adquirida con las operaciones conjuntas demuestra que los guardias de fronteras se enfrentan frecuentemente a situaciones que implican a personas que buscan protección internacional o a situaciones de crisis en alta mar (véase la sección II.A). La Comisión considera que FRONTEX deberá organizar cursos de formación especializados, incluido el intercambio de personal, sobre las disposiciones pertinentes de las normas europeas e internacionales sobre asilo, Derecho marítimo y derechos fundamentales, para contribuir al pleno respeto de estas normas y a un planteamiento coherente de las situaciones que implican la coordinación de la búsqueda y el rescate.

C. Realización del análisis de riesgos

16. FRONTEX presentó su segunda evaluación anual del riesgo en febrero de 2007. Se presentó un total de 11 evaluaciones específicas hasta finalizar 2007, y otras 9 están siendo preparadas con vistas a concluir las a principios de 2008. FRONTEX ha contribuido al informe de Evaluación del Riesgo de Delincuencia Organizada (OCTA) y ha presentado junto con Europol un informe sobre las rutas de alto riesgo relativas a la inmigración clandestina en los Balcanes occidentales. Más allá de estas evaluaciones, que entre otras cosas ayudan a los Estados miembros a reaccionar ante nuevas amenazas y a concentrar sus recursos en secciones específicas de la frontera, el análisis de riesgos desempeña un papel fundamental en la mayor parte de las actividades de la Agencia, incluida la planificación de las operaciones y actividades conjuntas individuales de formación. Por otra parte, el papel asignado a FRONTEX con arreglo al Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores es crucial para la asignación de recursos financieros a los Estados miembros.
17. En 2007 se conectó FRONTEX con ICONet, con el fin de intercambiar información con los Estados miembros sobre el análisis de riesgos, la preparación de operaciones conjuntas y la repatriación. El ICONet fue creado por la Decisión 2005/267/CE del Consejo⁴ y es operativo desde 2006. Es una red segura de Internet para el intercambio de información entre los servicios de gestión de la migración sobre la inmigración irregular, la entrada y la inmigración ilegal y la repatriación de los residentes ilegales.
18. FRONTEX participa en las reuniones del CIREFI, el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración, que se reúne periódicamente en el Consejo. El CIREFI ayuda a los Estados miembros a intercambiar información sobre la inmigración legal, prevenir la inmigración y la residencia ilegales, combatir el tráfico ilícito de migrantes, mejorar la detección de documentos de viaje falsos o falsificados y hallar maneras de mejorar las prácticas de repatriación. Cabe hallar claras sinergias y economías de escala entre las actividades cubiertas por el CIREFI, el ICONet y las actividades llevadas a cabo por la Agencia, por lo que se refiere a la recogida, el análisis y la difusión de información relacionada con la inmigración ilegal.

Recomendaciones

- Deberá darse prioridad al análisis conjunto de los riesgos con Europol, las organizaciones internacionales y los terceros países pertinentes (basándose en las respectivas normas de colaboración), incluido un análisis conjunto de los riesgos de carácter geográfico y/o temático más frecuentes con los socios pertinentes.
- Deberá encomendarse a FRONTEX: la gestión del ICONet, con arreglo a la presente u otra plataforma técnica, tal como el Sistema de Información Frontex; ello deberá también ayudar a hacer posible un mejor uso de la red de funcionarios de enlace de inmigración, que también está conectada al ICONet, así como asumir las actividades del CIREFI.

⁴ DO L 83 de 1.4.2005, p. 48.

D. Seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores

19. FRONTEX ha ejecutado hasta ahora 6 proyectos y 7 talleres o seminarios sobre investigación y desarrollo. Las nuevas tecnologías desempeñan un papel vital para las propuestas efectuadas en las dos Comunicaciones presentadas por la Comisión paralelamente al presente informe, sobre un sistema de entrada-salida y medidas para automatizar el control fronterizo, y sobre un sistema europeo de vigilancia de fronteras. En relación con el primero, el proyecto BIOPASS ejecutado por FRONTEX sobre el uso de la biometría en los aeropuertos y los sistemas nacionales de registro de los pasajeros supuso una importante aportación y, en relación con este último, FRONTEX desempeñará un papel importante de cara a impulsar los estudios pertinentes que modelarán las medidas exactas que deban tomarse.
20. La Agencia también tomará parte activa en las tareas del nuevo Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad, con arreglo al cual se ha creado un grupo de trabajo separado sobre seguridad fronteriza.

Recomendaciones

21. Una prioridad clave para el futuro debe consistir en asegurarse de que se reflejen debidamente los intereses específicos de las autoridades de control fronterizo en las actividades de investigación. FRONTEX desempeña un papel único de cara a garantizar que las necesidades prácticas de las autoridades nacionales encargadas de la guardia fronteriza puedan contribuir a la definición de las prioridades futuras de investigación, así como de cara a mantener a dichas autoridades informadas sobre los últimos avances mediante la organización de talleres. Este papel debería también ampliarse al desarrollo de proyectos prácticos cuyo objetivo sea ensayar el funcionamiento de las nuevas tecnologías en un entorno real, evaluar su viabilidad e impacto en los procedimientos actuales y mantener contacto con los institutos europeos de normalización.

E. Asistencia a los Estados miembros en circunstancias que requieran un incremento de la ayuda técnica y operativa en las fronteras exteriores, y un despliegue del equipo de intervención rápida en las fronteras

22. El Reglamento RABIT, que entró en vigor el 20 de agosto de 2007, cambió sustancialmente las disposiciones del Reglamento de base de FRONTEX relativo al apoyo a los Estados miembros en las circunstancias que requieran un incremento de la ayuda técnica y operativa en las fronteras exteriores. Proporciona una «capacidad de reacción rápida» para un refuerzo de recursos humanos a un Estado miembro que los necesite.
23. Los trabajos preparatorios para aplicar el Reglamento fueron finalizados por FRONTEX poco después de adoptarse el Reglamento. Entre 500 y 600 guardias de fronteras constituyen el «equipo RABIT». Durante el otoño de 2007 se llevó a cabo un ejercicio. Hasta ahora ningún Estado miembro ha hecho una solicitud de despliegue de un equipo RABIT.

Recomendaciones

24. El despliegue de un equipo RABIT puede combinarse con la asistencia técnica de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Reglamento FRONTEX. La Comisión recomienda que esta disposición se vuelva más operativa haciendo que FRONTEX adquiriera su propio equipo para el control y la vigilancia de fronteras, que deberá ser utilizado por los equipos RABIT para asegurar la disponibilidad de equipo a corto plazo. Alternativamente, el equipo enumerado en CRATE podría también utilizarse con este fin, pero habría que revisar las normas para asegurar la disponibilidad rápida e incondicional de equipo para los equipos RABIT.

F. Suministro a los Estados miembros del apoyo necesario para organizar operaciones de repatriación conjuntas.

25. La Agencia ha proporcionado ayuda para la organización de nueve operaciones conjuntas de repatriación. Se han llevado adelante otros seis proyectos sobre cuestiones tales como las buenas prácticas para la obtención de documentos de viaje y para determinar periódicamente las necesidades comunes de las operaciones conjuntas de repatriación.
26. La consolidación del papel de FRONTEX en el apoyo a las operaciones conjuntas de repatriación fue el tema de una discusión en profundidad durante la Presidencia alemana, que dio lugar a la adopción por el Consejo de un conjunto de conclusiones en junio de 2007. Las conclusiones incluyeron una exhortación a que los Estados miembros recurran a FRONTEX al planear y organizar vuelos de repatriación conjuntos y determinen las necesidades de repatriaciones conjuntas. Ésta es una tarea clave de FRONTEX, pero los resultados logrados hasta el momento demuestran que la frecuencia e intensidad de ese apoyo no están a la altura de los avances logrados por lo que se refiere a la coordinación operativa.

Recomendaciones

27. La Comisión apoya plenamente la aplicación de las conclusiones del Consejo de junio de 2007, que establecen un conjunto exhaustivo de prioridades a corto o medio plazo. La recomendación presentada en el presente informe (véase la sección II.C), en el sentido de que FRONTEX gestione el ICONet, contribuirá a reforzar la capacidad de FRONTEX también con este fin. Por otra parte, deberá considerarse la revisión del alcance del artículo 7 del Reglamento FRONTEX sobre CRATE, que por el momento se limita al equipo para el control y la vigilancia de fronteras, pero que podría ampliarse para que abarcara también el equipo, incluido el equipo arrendado por FRONTEX, para las operaciones conjuntas de repatriación, como las aeronaves.

III. VISIÓN A LARGO PLAZO

28. FRONTEX será esencial para el desarrollo a largo plazo de la estrategia aduanera integrada de gestión de las fronteras de la Unión. Su papel deberá ampliarse según proceda en respuesta a las necesidades concretas, basándose en un planteamiento y un refuerzo gradual de su capacidad administrativa, y en una evaluación continua de cómo cumple sus tareas. Una visión a largo plazo deberá considerar cómo puede proporcionar FRONTEX un valor añadido al modelo aduanero integrado de gestión en su conjunto, así como a sus componentes individuales, en especial por lo que se refiere a las medidas en cooperación con los terceros países y a las medidas en las fronteras. Además, en el contexto de la política marítima integrada de la UE se espera que FRONTEX contribuya considerablemente a lograr una cooperación transfronteriza e intersectorial más eficaz entre las autoridades y los organismos de la UE que participan en las actividades costeras.
29. Por lo que respecta al modelo integrado de gestión fronteriza, el potencial de FRONTEX deberá aprovecharse en beneficio del marco global de Schengen. Si bien el alcance de las cuestiones abarcadas por el mecanismo de evaluaciones de Schengen va más allá del mandato de FRONTEX, que abarca también los visados, la cooperación policial y la protección de datos, está claro que FRONTEX podría proporcionar un valor añadido a estas evaluaciones gracias a su estatuto independiente, su experiencia en el control y vigilancia de las fronteras exteriores y sus actividades en formación y análisis de riesgos. En el segundo semestre de 2008, la Comisión presentará una propuesta, tal como lo exige el Programa de La Haya, de cara a un mecanismo complementario para evaluar a los actuales Estados Schengen, que incluirá propuestas concretas relativas al posible papel de FRONTEX.

A. Medidas de cooperación con terceros países

30. En la cooperación con terceros países, FRONTEX deberá mantener una coherencia entre sus actividades y el marco global de la política de relaciones exteriores. El mandato de FRONTEX, por lo que respecta a la cooperación con terceros países, es limitado por cuanto los proyectos cuyo objetivo es, por ejemplo, la asistencia técnica, no pueden ser llevados a cabo por FRONTEX en terceros países. Habrá que considerar la posibilidad de que FRONTEX lleve a cabo proyectos experimentales con terceros países como beneficiarios. Tales proyectos podrían reforzar considerablemente el impacto de la cooperación emprendida con arreglo a las normas de colaboración existentes, pudiendo servir estas últimas para determinar las necesidades concretas de desarrollo de la capacidad por lo que se refiere a la gestión de las fronteras en terceros países concretos, y para complementar la ayuda financiada mediante los programas comunitarios. Ulteriormente, y en el contexto del Tratado de Lisboa, podría efectuarse una reflexión sobre el posible papel de la Agencia por lo que respecta a la participación en las misiones europeas de control fronterizo llevadas a cabo en terceros países.

31. FRONTEX ha definido normas de colaboración cuyo objetivo es establecer la cooperación a nivel técnico con las autoridades encargadas de la guardia fronteriza en Rusia, Ucrania y Suiza. Las negociaciones con Croacia se hallan en una fase muy avanzada. El Consejo de administración ha dado mandatos para negociar nuevas normas con la FYROM, Turquía, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, la República de Moldova y Georgia. La Agencia prevé solicitar mandatos a corto o medio plazo para los demás Estados balcánicos occidentales, los países del África oriental, EE.UU. y Canadá. A corto plazo, deberá darse prioridad a la cooperación consolidada entre FRONTEX y los países que tengan la perspectiva de adherirse a la Unión Europea, así como los terceros países que hayan sido identificados como zonas problemáticas mediante las operaciones conjuntas y el análisis de riesgos llevados a cabo por FRONTEX. Sobre la base de los proyectos TACIS podría explorarse la posibilidad de desarrollar una cooperación entre FRONTEX y Belarús.

B. Medidas en la frontera

Integración horizontal

32. Una cooperación mejorada entre las aduanas pertinentes y otras autoridades de control fronterizo de los Estados miembros es un elemento clave del modelo de gestión integrada de las fronteras, por el que se controla a las personas y las mercancías utilizando métodos de trabajo y planteamientos similares de gestión de riesgos. Deberá llevarse a cabo un análisis ulterior del contenido del concepto de ventanilla única, en el que las actividades de las autoridades de fronteras y aduaneras se integren plenamente entre sí, teniendo en cuenta la evaluación en curso del futuro de las aduanas.
33. La Comisión pondrá en marcha un estudio con el fin de identificar las buenas prácticas en los Estados miembros por lo que respecta a la cooperación entre los organismos competentes. Para promover la cooperación *in situ*, los proyectos experimentales a nivel europeo podrían explorar más intensamente el valor añadido de la coordinación profundizada de las actividades entre estas autoridades. La Comisión recomienda a FRONTEX, a la Comisión y a los Estados miembros que lleven a cabo operaciones conjuntas dirigidas por FRONTEX y por la Comisión en coordinación con los proyectos de cooperación de las autoridades aduaneras nacionales, es decir, la ejecución de dos proyectos paralelos sobre el control de las personas y sobre el control de las mercancías, respectivamente, al mismo tiempo y en los mismos pasos fronterizos.

Vigilancia de fronteras - EUROSUR

34. Paralelamente al presente informe de evaluación, la Comisión presenta una Comunicación que esboza un plan de trabajo para el desarrollo y la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras. El papel de FRONTEX es crucial para la preparar adecuadamente dicho sistema, incluida la creación de una red que integre todos los sistemas de vigilancia marítima, como ya se ha observado en la sección dedicada a la investigación y el desarrollo en el presente informe.

35. En términos más operativos, FRONTEX podría adoptar el papel de «eje» en un sistema mejorado de intercambio de información operativa en tiempo real entre los Estados miembros. Por otra parte, el hecho de proporcionar a FRONTEX acceso a la información relativa a la vigilancia de manera más sistemática y estructurada podría servir de base para el desarrollo de un «sistema de información basado en los servicios de inteligencia de FRONTEX» y centrado en las fronteras exteriores de la UE.

Coordinación operativa

36. La coordinación operativa ya ha demostrado ser el instrumento clave de la Unión Europea para garantizar una solidaridad operativa entre los Estados miembros y canalizar los recursos a las secciones de la frontera exterior que se vean más necesitadas. Tal como se recoge en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta RABIT, la Comisión se propone volver a la cuestión de un sistema de guardia fronteriza europea plenamente operativa cuando se disponga de experiencia sobre el funcionamiento de dichos equipos. Está claro, sin embargo, que en esta fase ya se plantean dos cuestiones relativas a la organización de la coordinación operativa a largo plazo, por lo que se refiere a las patrullas marítimas.
37. En primer lugar, ¿cómo puede mejorarse el sistema actual para asignar recursos a esas secciones? La Comisión estudiará cuidadosamente en qué medida pueden suministrar los Estados miembros el equipo y los recursos humanos suficientes, utilizando los mecanismos actuales, y el grado de refuerzo que el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores puede proporcionar a largo plazo a los Estados miembros individuales basándose en los riesgos existentes en las fronteras exteriores.
38. En segundo lugar, deberá también revisarse la rentabilidad de los mecanismos actuales a largo plazo, teniendo en cuenta, por ejemplo, los costes administrativos incurridos para hacer posible una coordinación *ad hoc* del despliegue de recursos materiales y humanos.
39. Otras experiencias prácticas alimentarán una estrategia a largo plazo que deberá considerar hasta qué punto procede sustituir la coordinación de recursos de los Estados miembros por la asignación de guardias y de equipos fronterizos con carácter permanente. Un despliegue de esa naturaleza puede exigir la revisión del marco jurídico por lo que respecta a los poderes ejecutivos de los miembros de los equipos RABIT y de los funcionarios invitados, así como para evaluar si FRONTEX deberá emplear guardias de fronteras y/o si deberá adquirir y/o arrendar equipo destinado a operaciones permanentes.

IV. CONCLUSIONES

40. La Comisión invita al Consejo a dar prioridad a una discusión sobre las recomendaciones a corto plazo presentadas en el presente informe, teniendo en cuenta la necesidad de maximizar cuanto antes la contribución de FRONTEX a la gestión de las fronteras de la Unión, especialmente las fronteras marítimas meridionales. Las recomendaciones relacionadas con el papel de FRONTEX en Eurosur deberán también ponerse prioritariamente en práctica, basándose en la Comunicación separada presentada por la Comisión sobre el establecimiento de dicho sistema.
41. Sobre esta base, deberá emprenderse un debate en profundidad sobre la estrategia a largo plazo que deberá llevar a cabo la Unión por lo que se refiere al papel que se espera desempeñe FRONTEX en el desarrollo del modelo de gestión integrada de fronteras, incluido el mecanismo reforzado de cooperación con terceros países, y en la realización de una gestión adecuada de los flujos de migración.
42. Teniendo en cuenta el resultado de dicho debate y los resultados de la evaluación independiente que deberá llevarse a cabo de conformidad con el artículo 33 del Reglamento FRONTEX, la Comisión considerará la presentación de propuestas legislativas para modificar el Reglamento FRONTEX. A largo plazo tendrá en cuenta la futura experiencia adquirida en relación con las nuevas normas sobre los poderes ejecutivos de los miembros de los equipos RABIT y de los funcionarios invitados, a fin de apreciar la necesidad de revisar el marco jurídico global de las operaciones coordinadas por FRONTEX.