



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.2.2008
COM(2008) 67 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Relatório sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX

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

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX

I. INTRODUÇÃO

1. A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX) foi criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho¹ (a seguir designado “Regulamento FRONTEX”), adoptado em 26 de Outubro de 2004. Esta agência começou a funcionar em Outubro de 2005.
2. O objectivo da FRONTEX é melhorar a gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, facilitando e tornando mais eficaz a aplicação das medidas comunitárias, presentes ou futuras, relativas à gestão das fronteiras externas, isto é, as fronteiras terrestres e marítimas dos Estados-Membros e respectivos aeroportos e portos marítimos, a que se aplicam as disposições do direito comunitário em matéria de passagem de pessoas nas fronteiras externas.
3. No Programa da Haia de 2004, o Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse uma avaliação política da Agência FRONTEX até ao final de 2007. Esta avaliação devia incluir uma análise das funções da Agência e uma apreciação da eventual extensão das suas competências a outros aspectos da gestão de fronteiras, incluindo o reforço da cooperação com os serviços aduaneiros e outras autoridades competentes em matéria de segurança das mercadorias. Segundo o plano de acção de aplicação do Programa da Haia², a avaliação deve abranger ainda o funcionamento das equipas de peritos nacionais e a viabilidade de um sistema europeu de guardas de fronteira. A presente comunicação é a resposta da Comissão a este pedido.
4. Aqui se avaliam os resultados obtidos até agora, atendendo ao curto período de funcionamento da Agência, relativamente a cada uma das principais funções da FRONTEX, previstas no n.º 1, alíneas a) a g), do artigo 2.º do Regulamento FRONTEX³. Inclui também recomendações de medidas que a Agência pode tomar a curto prazo, dentro dos limites do seu mandato actual, e apresenta uma visão de longo prazo para o desenvolvimento futuro da FRONTEX.

¹ JO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

² JO C 198 de 12.8.2005, p. 1.

³ Com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras (“Regulamento RABIT”), (JO L 199 de 31.7.2007, p. 30).

Num anexo separado apresentam-se dados estatísticos circunstanciados sobre as actividades da FRONTEX em 2006 e 2007, incluindo informações sobre os objectivos e resultados de cada operação e elementos adicionais sobre os resultados relativos às diversas actividades da Agência. A presente comunicação é acompanhada por uma avaliação de impacto.

5. Em 2008, o conselho de administração da FRONTEX encomendará uma avaliação externa independente, que deve observar o disposto no artigo 33.º do Regulamento FRONTEX. Esta avaliação técnica e normativa independente examinará a eficácia da Agência no cumprimento do respectivo mandato, avaliará o seu impacto e práticas de trabalho e terá em consideração as observações das partes interessadas a nível europeu e nacional.

II. AVALIAÇÃO – REALIZAÇÕES 2005-2007

A. Coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas

Operações conjuntas e projectos-piloto

6. A Agência promoveu operações conjuntas em todos os tipos de fronteiras, efectuando em 2006 e 2007, respectivamente, 5 e 4 operações nas fronteiras marítimas, 2 e 10 operações nas fronteiras terrestres e 2 e 5 operações nas fronteiras aéreas; organizou ainda 3 operações adicionais em 2006 e 2 em 2007, que abrangeram diversos tipos de fronteiras. Foi executado um total de 10 projectos-piloto (2006-2007) para complementar as operações conjuntas.
7. A participação dos Estados-Membros nas operações conjuntas pode ir do destacamento de um perito à disponibilização de equipamento, como navios ou aviões. A participação média foi de 7 Estados-Membros nas operações nas fronteiras marítimas, 9 Estados-Membros nas operações nas fronteiras terrestres e 11 Estados-Membros nas operações nas fronteiras aéreas (2006 e 2007). Nas operações nas fronteiras marítimas que incluíram patrulhas marítimas (7), entre 1 e 4 Estados-Membros contribuíram com equipamento, como aviões, navios ou helicópteros, em cada uma delas, excluindo o contributo do país de acolhimento, que forneceu entre 0 e 2 navios por operação.
8. Devido ao equipamento necessário para a realização das operações nas fronteiras marítimas, os custos destas operações são substancialmente mais elevados – em média, 2,7 milhões de euros – do que os das operações nas fronteiras terrestres e aéreas, respectivamente de 83 000 e 194 000 euros.
9. Os resultados das operações conjuntas não podem ser reduzidos apenas a números. Há outros benefícios, como a troca de boas práticas e de informações entre os Estados-Membros e a promoção da cooperação quotidiana entre autoridades nacionais responsáveis pela vigilância das fronteiras. Sem embargo, os resultados quantificáveis obtidos até agora são impressionantes: mais de 53 000 pessoas, em 2006 e 2007, foram detidas ou impedidas de entrar na fronteira durante estas operações. Foram detectados mais de 2 900 documentos de viagem falsos ou falsificados e foram presos 58 passadores de imigrantes clandestinos.

Outras iniciativas conexas

10. Na sequência de um pedido do Conselho Europeu de Dezembro de 2006, a Rede Europeia de Patrulhas (REP) teve início em Maio de 2007. A FRONTEX e os Estados-Membros participantes (Portugal, Espanha, França, Itália, Eslovénia, Malta, Grécia e Chipre) estão a trabalhar numa base regional, recorrendo à cooperação bilateral entre países vizinhos. As patrulhas têm-se limitado a zonas próximas das costas dos Estados-Membros participantes.
11. Como solicitado pelo Conselho em Outubro de 2006, a Agência criou um inventário central do equipamento técnico disponível (CRATE), previsto no artigo 7.º do Regulamento FRONTEX, para efeitos de controlo e vigilância de fronteiras. Este inventário contém, neste momento, mais de 100 navios, cerca de 20 aviões e 25 helicópteros e várias centenas de equipamento de controlo de fronteiras, como unidades móveis de radar, veículos, câmaras fotográficas térmicas e detectores móveis. Apesar de inicialmente se destinar a utilização numa base bilateral entre Estados-Membros, a base de dados CRATE fornece um inventário dos equipamentos que também podem ser utilizados em operações conjuntas. Até agora a utilização do equipamento para este último propósito foi modesta (uma ocorrência de utilização de equipamento de controlo de fronteiras e outra de utilização de um avião).
12. As expectativas das instituições da UE, dos Estados-Membros e do público em geral em relação à FRONTEX são grandes quanto à promoção da coordenação operacional para combater a imigração clandestina nas fronteiras marítimas meridionais. Os resultados obtidos até agora revelam que, dentre as actividades operacionais promovidas pela FRONTEX, estas são as mais dispendiosas e as que exigem mais recursos. No entanto, a participação dos Estados-Membros mantém-se limitada nas operações que implicam patrulhas marítimas, se comparadas com outro tipo de operações.

Recomendações

13. Neste contexto e dado que a autoridade orçamental aumentou significativamente o orçamento da FRONTEX para 2008 (totalizando agora 70 milhões de euros), a Comissão considera que os factores seguintes são essenciais para o desenvolvimento da coordenação operacional a curto prazo:
 - O potencial do inventário CRATE e os compromissos assumidos pelos Estados-Membros devem ser plenamente explorados, a fim de garantir a disponibilização do equipamento necessário às operações nas fronteiras marítimas. A FRONTEX é convidada a informar regularmente as instituições europeias acerca da utilização efectiva do equipamento (em operações coordenadas pela FRONTEX e também bilateralmente entre Estados-Membros) e em que medida essa utilização se revelou adequada às necessidades, bem como a informar acerca de um mecanismo que garanta a disponibilidade do equipamento oferecido pelos Estados-Membros. A FRONTEX poderá igualmente aumentar o potencial do CRATE mediante a aquisição ou locação financeira do seu próprio equipamento.

- O Regulamento FRONTEX prevê a possibilidade de criar secções especializadas da Agência nos Estados-Membros, através das quais poderá proceder à organização prática de operações conjuntas e projectos-piloto. À luz dos desenvolvimentos no sentido de promover operações permanentes e da evolução das funções da Agência como um todo, deve agora dar-se especial atenção à criação destas secções nas regiões adequadas e/ou tendo em atenção os diversos tipo de controlos fronteiriços, dando prioridade a uma secção que terá a seu cargo as fronteiras marítimas meridionais.
- A FRONTEX deve analisar de que forma as operações conjuntas poderão integrar-se na Rede de Patrulhas Europeias, visto que as duas iniciativas têm um carácter mais estrutural, devendo evitar-se, portanto, quaisquer sobreposições entre elas.
- A Comissão tenciona rever, em consequência do aumento substancial em 2008, a programação plurianual do orçamento da FRONTEX para o restante período do quadro financeiro em vigor e apresentar propostas nesse sentido à autoridade orçamental.

B. Apoio aos Estados-Membros na formação dos guardas de fronteira nacionais, incluindo o estabelecimento de normas de formação comuns

14. As actividades da FRONTEX no domínio da formação prosseguem o trabalho desenvolvido no anterior centro *ad hoc* de formação de guardas de fronteira, cujas actividades assumiu integralmente em 2005. Foi organizado um total de 97 acções de formação, reuniões e seminários, incluindo a formação de guardas de fronteira e a “formação de formadores”, com um total de 1 341 participantes. O conteúdo comum do programa, cujo objectivo é harmonizar a formação dos guardas de fronteira em toda a Europa, está actualmente a ser revisto. Embora o impacto das actividades de formação só possa ser avaliado a longo prazo, é evidente que a perspectiva escolhida, na qual a FRONTEX actua como coordenadora operacional da formação baseada em parcerias com as academias nacionais, se revelou um êxito, pelo que deve ser ampliada.

Recomendações

15. As actividades de formação da FRONTEX devem continuar a centrar-se sobretudo nas competências dos guardas de fronteira para a aplicação correcta e coerente do acervo de Schengen, em especial do Código das Fronteiras Schengen. No entanto, a experiência decorrente de operações conjuntas mostra que os guardas de fronteira se vêem muitas vezes confrontados com situações de pessoas que procuram protecção internacional ou com situações de crise no mar (ver ponto II.A). A Comissão considera que a FRONTEX deve organizar cursos de formação especializada, incluindo o intercâmbio de pessoal, em matéria de normas europeias e internacionais sobre asilo, direito do mar e direitos fundamentais, de modo a contribuir para o pleno cumprimento destas normas e para uma abordagem coerente nas situações que impliquem a coordenação de operações de busca e salvamento.

C. Realização de análises de risco

16. A FRONTEX apresentou a sua segunda avaliação de risco anual em Fevereiro de 2007. No final de 2007 tinham sido apresentadas 11 avaliações específicas e estavam em preparação outras 9, a completar no início de 2008. A FRONTEX contribuiu para o relatório sobre a avaliação da ameaça da criminalidade organizada (AACA) e apresentou, juntamente com a Europol, um relatório sobre as rotas de alto risco relativas à imigração clandestina nos Balcãs Ocidentais. Além destas avaliações, que ajudam os Estados-Membros nomeadamente a reagir a novas ameaças e a canalizar recursos para regiões específicas das fronteiras, as análises de risco desempenham um papel preponderante na maioria das actividades da Agência, incluindo o planeamento de operações conjuntas e de actividades de formação. Por outro lado, o papel atribuído à FRONTEX no âmbito do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas é fundamental para a atribuição de recursos financeiros aos Estados-Membros.
17. Em 2007, a FRONTEX foi ligada à ICONet, para o intercâmbio de informações com os Estados-Membros em matéria de análise de riscos, preparação de operações conjuntas e regresso. A ICONet foi criada pela Decisão 2005/267/CE do Conselho⁴ e está em funcionamento desde 2006. Trata-se de uma rede segura de troca de informações entre as autoridades responsáveis pela gestão da migração através da Internet, em matéria de imigração irregular, entrada ilegal e imigração e regresso de residentes ilegais.
18. A FRONTEX participa nas reuniões do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e Imigração (CIREFI), que se realizam regularmente no Conselho. O CIREFI assiste os Estados-Membros em matéria de troca de informações sobre a imigração legal, a prevenção da imigração ilegal e estadia ilícita, o combate ao tráfico de seres humanos, o aperfeiçoamento da detecção de documentos de viagem falsos ou falsificados e o modo de melhorar as práticas de regresso. Existem sinergias e economias de escala óbvias entre as actividades desenvolvidas pelo CIREFI, a ICONet e a Agência no que se refere à recolha, análise e divulgação de informações relativas à imigração ilegal.

Recomendações

- Deve ser dada prioridade a análises de risco conjuntas com a Europol, organizações internacionais e países terceiros relevantes (com base nas respectivas modalidades de trabalho), incluindo análises conjuntas de risco geográficas e/ou temáticas mais frequentes, com parceiros relevantes.
- A FRONTEX deve ser responsável pela gestão da ICONet, no contexto da actual plataforma técnica ou de qualquer outra, como o Sistema de Informação Frontex; este factor deve também contribuir para uma utilização mais eficaz da rede de agentes de ligação da imigração, que também está ligada à ICONet; e passar a organizar as actividades do CIREFI.

⁴ JO L 83 de 1.4.2005, p. 48.

D. Acompanhamento da evolução da pesquisa em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas

19. Até agora, a FRONTEX executou 6 projectos e promoveu 7 seminários sobre investigação e desenvolvimento. As novas tecnologias desempenham um papel fundamental nas propostas constantes das duas comunicações apresentadas pela Comissão paralelamente ao presente relatório, uma sobre um sistema de entrada/saída e medidas para automatizar os controlos fronteiriços e outra sobre um sistema europeu de vigilância das fronteiras. Quanto à primeira, o projecto BIOPASS, executado pela FRONTEX, sobre a utilização de dados biométricos em aeroportos e os sistemas nacionais de registo de passageiros teve resultados importantes e, quanto à segunda, a FRONTEX terá um papel importante na promoção dos estudos necessários para definir com precisão as iniciativas a tomar.
20. A Agência terá também um papel activo nos trabalhos do novo Fórum Europeu da Investigação sobre Segurança e Inovação, no âmbito do qual foi criado um grupo de trabalho específico para a segurança das fronteiras.

Recomendações

21. No futuro, a garantia de que os interesses específicos das autoridades responsáveis pelo controlo das fronteiras são devidamente tidos em conta nas actividades de investigação deve constituir uma prioridade essencial. A FRONTEX desempenha um papel único para garantir que as necessidades práticas dos guardas de fronteira nacionais entrem na definição das prioridades de investigação para o futuro, bem como para manter estas autoridades informadas acerca dos últimos desenvolvimentos através da organização de seminários. Este papel deve também estender-se à promoção de projectos práticos que se destinem a testar as novas tecnologias em operações que simulem situações reais, para avaliar a sua exequibilidade e o impacto sobre os actuais procedimentos e ainda para assegurar a ligação com os institutos europeus de normalização.

E. Apoio aos Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas e destacamento de equipas de intervenção rápida nas fronteiras

22. O Regulamento RABIT, que entrou em vigor a 20 de Agosto de 2007, alterou de forma substancial as disposições do regulamento que criou a FRONTEX no que se refere ao apoio a conceder aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam maior assistência técnica e operacional nas fronteiras externas. Prevê uma “capacidade de reacção rápida” para o reforço dos recursos humanos de um Estado-Membro que solicite ajuda.
23. Os trabalhos preparatórios para a aplicação do regulamento foram concluídos pela FRONTEX pouco depois da sua adopção. Entre 500 e 600 guardas de fronteira constituem o “corpo de intervenção”. Foi organizado um exercício durante o Outono de 2007, mas até agora nenhum Estado-Membro solicitou o envio de equipas de intervenção rápida (equipas RABIT).

Recomendações

24. O envio de uma equipa RABIT pode ser combinado com assistência técnica, nos termos do artigo 8.º do Regulamento FRONTEX. A Comissão recomenda que a FRONTEX torne o conteúdo deste artigo mais operacional, através da aquisição de equipamento próprio de controlo e vigilância das fronteiras, a utilizar pelas equipas RABIT, a fim de garantir que o equipamento possa ser disponibilizado num curto espaço de tempo. Em alternativa, o equipamento constante do inventário CRATE poderá ser utilizado também para este efeito, mas as regras terão de ser revistas para garantir a disponibilização célere e incondicional do equipamento às equipas RABIT.

F. Facultar aos Estados-Membros o apoio necessário para a organização de operações conjuntas de regresso

25. A Agência prestou assistência na organização de nove operações conjuntas de regresso. Foram iniciados mais seis projectos em matéria de boas práticas para a aquisição de documentos de viagem e para identificar com regularidade as necessidades comuns das operações conjuntas de regresso.
26. O reforço do papel da FRONTEX no apoio às operações conjuntas de regresso foi objecto de um debate aprofundado durante a Presidência alemã, que deu origem à adopção de um conjunto de conclusões pelo Conselho em Junho de 2007. Estas conclusões incluíam um convite aos Estados-Membros para incluir a FRONTEX sempre que planeassem ou organizassem voos conjuntos de regresso e para identificar as necessidades decorrentes dos regressos conjuntos. Esta é uma das funções essenciais da FRONTEX, mas os resultados obtidos até agora mostram que a frequência e a intensidade deste apoio ficam atrás da coordenação operacional.

Recomendações

27. A Comissão apoia totalmente a aplicação das conclusões do Conselho de Junho de 2007, que prevêem um conjunto exaustivo de prioridades de curto e de médio prazo. A recomendação avançada no presente relatório (ver ponto II.C) de que a FRONTEX deveria gerir a ICONet contribuirá para reforçar a capacidade da FRONTEX também neste domínio. Além disso, deve ser considerada a revisão do âmbito de aplicação do artigo 7.º do Regulamento FRONTEX, relativo ao inventário CRATE, que se limita, neste momento, ao equipamento de controlo e vigilância de fronteiras, mas que poderia estender-se ao equipamento, incluindo equipamento adquirido em locação financeira pela FRONTEX, para operações conjuntas de regresso, nomeadamente aviões.

III. PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO

28. A FRONTEX será essencial para o desenvolvimento a longo prazo da estratégia de gestão integrada das fronteiras da União. O seu papel deve ser ampliado de acordo com necessidades concretas, com base numa abordagem gradual e no reforço das suas capacidades administrativas e numa avaliação contínua do desempenho das respectivas funções. Uma perspectiva de longo prazo deve prever o modo como a FRONTEX poderá representar um valor acrescentado para o modelo de gestão integrada das fronteiras, como um todo mas também nas suas componentes

individuais, em especial no que se refere a medidas tomadas em cooperação com países terceiros e medidas tomadas nas fronteiras. Além disso, no contexto da política marítima integrada da UE, espera-se que a FRONTEX contribua significativamente para uma cooperação transfronteiriça e trans-sectorial mais eficiente entre as autoridades e as Agências da UE que participam em actividades *offshore*.

29. No que se refere ao modelo de gestão integrada das fronteiras no seu conjunto, o potencial da FRONTEX devia ser explorado em benefício do quadro geral de Schengen. Embora o âmbito dos elementos abrangidos pelo mecanismo das avaliações Schengen ultrapasse o mandato da FRONTEX – que inclui os vistos, a cooperação policial e a protecção de dados –, é evidente que a Agência poderia representar um valor acrescentado para estas avaliações, decorrente do seu estatuto independente, da experiência adquirida no domínio do controlo e vigilância de fronteiras e das actividades de formação e de análise de riscos. No segundo semestre de 2008, a Comissão apresentará, em cumprimento do Programa da Haia, uma proposta relativa a um mecanismo complementar de avaliação dos actuais países Schengen, que incluirá propostas concretas relativamente ao eventual papel da FRONTEX.

A. Medidas em cooperação com países terceiros

30. No âmbito da cooperação com países terceiros, a FRONTEX deve assegurar a coerência entre as suas actividades e o quadro global da política de relações externas. O mandato da FRONTEX no que se refere à cooperação com países terceiros é limitado, uma vez que os projectos de assistência técnica, por exemplo, não podem ser executados pela FRONTEX em países terceiros. Deve ser considerada a possibilidade de a Agência poder executar projectos-piloto cujos beneficiários sejam países terceiros. Estes projectos poderiam reforçar significativamente o impacto da cooperação lançada no âmbito dos acordos de trabalho, sempre que puder contribuir para identificar necessidades concretas no sentido de aumentar as capacidades no domínio da gestão de fronteiras em países terceiros específicos e puder complementar a assistência prestada através de programas comunitários. Numa fase posterior, tendo o Tratado de Lisboa como pano de fundo, pode ser lançado um debate acerca do papel que a Agência pode ter quanto à participação nas missões europeias de controlo de fronteiras levadas a cabo em países terceiros.
31. A FRONTEX celebrou acordos de trabalho destinados a obter a cooperação a nível técnico com autoridades da Rússia, Ucrânia e Suíça encarregadas da guarda de fronteiras. As negociações estão bastante avançadas com a Croácia. O conselho de administração emitiu um mandato para a negociação de outros acordos com a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Turquia, o Egipto, a Líbia, Marrocos, a Mauritânia, o Senegal, Cabo Verde, a República da Moldávia e a Geórgia. A Agência tenciona, a curto/médio prazo, pedir mandatos relativos aos outros países dos Balcãs Ocidentais, a países da África Ocidental, aos EUA e ao Canadá. A médio prazo, a prioridade deve centrar-se no reforço da cooperação entre a FRONTEX e os países aos quais foi aberta a possibilidade de aderir à UE, bem como os países terceiros que tiverem sido identificados como zonas problemáticas nas operações conjuntas e análises de risco efectuadas pela FRONTEX. Poderia ser explorada a possibilidade de desenvolver uma cooperação entre a FRONTEX e a Bielorrússia, aproveitando os resultados dos projectos TACIS.

B. Medidas nas fronteiras

Integração horizontal

32. O reforço da cooperação entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades de controlo de fronteiras dos Estados-Membros é um elemento fundamental do modelo de gestão integrada das fronteiras, para que as pessoas e as mercadorias sejam controladas através de abordagens de gestão e métodos de trabalho idênticos. Deve aprofundar-se a análise do conteúdo de um conceito de balcão único, no qual se integrariam plenamente as actividades das autoridades aduaneiras e de controlo de fronteiras, tendo em conta a avaliação, em curso, do futuro das alfândegas.
33. A Comissão lançará um estudo com o objectivo de identificar as melhores práticas dos Estados-Membros em matéria de cooperação entre agências. Para promover a cooperação no terreno, projectos-piloto a nível europeu poderiam explorar ainda mais o valor acrescentado resultante de uma maior coordenação das actividades das referidas autoridades. A Comissão recomenda que a FRONTEX, a Comissão e os Estados-Membros realizem operações conjuntas, lideradas pela FRONTEX/Comissão, em coordenação com projectos de cooperação de autoridades aduaneiras nacionais, isto é, a execução de dois projectos paralelos relativos ao controlo de pessoas e ao controlo de mercadorias, respectivamente, ao mesmo tempo e nos mesmos pontos de passagem das fronteiras.

Vigilância de fronteiras – EUROSUR

34. Paralelamente ao presente relatório de avaliação, a Comissão apresenta uma comunicação que define um roteiro para o desenvolvimento e criação de um sistema europeu de vigilância de fronteiras. O papel da FRONTEX é crucial para o êxito da preparação de um sistema deste tipo, que inclui a criação de uma rede que integre todos os sistemas de vigilância marítima, como já foi referido no ponto deste relatório que trata da investigação e desenvolvimento.
35. Em termos mais operacionais, a FRONTEX podia assumir o papel de “centro” de um sistema aperfeiçoado de troca de informações operacionais em tempo real entre Estados-Membros. Por outro lado, facultar à FRONTEX o acesso a informações em matéria de vigilância de forma mais sistemática e estruturada poderia constituir a base de desenvolvimento de um “sistema de informações conduzido pela FRONTEX” tendo por alvo as fronteiras externas da UE.

Coordenação operacional

36. A coordenação operacional já se revelou o instrumento essencial da União Europeia como meio para garantir a solidariedade operacional entre Estados-Membros e a canalização de recursos para as zonas das fronteiras externas com maiores necessidades. Como foi referido na avaliação de impacto que acompanha a proposta RABIT, a Comissão tenciona voltar à questão da criação de um sistema europeu de guarda de fronteiras, depois de analisar algumas experiências de funcionamento destas equipas. No entanto, há duas questões que obviamente se levantam desde já, relativas à organização da coordenação operacional a longo prazo no domínio das patrulhas marítimas.

37. Em primeiro lugar, como melhorar o sistema actual de atribuição de recursos para as zonas em causa. A Comissão analisará atentamente em que medida é que o equipamento e os recursos necessários podem ser disponibilizados pelos Estados-Membros, recorrendo aos mecanismos existentes, e o grau de reforço que o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas pode representar a longo prazo para cada um dos Estados-Membros, com base nos riscos para as fronteiras externas.
38. Em segundo lugar, a relação custo-eficácia dos mecanismos existentes carece de revisão a longo prazo, tendo em conta, por exemplo, os encargos administrativos decorrentes da coordenação do envio de equipamento e recursos humanos numa base *ad hoc*.
39. Os resultados das experiências práticas empreendidas contribuirão para definir uma estratégia de longo prazo, que deverá considerar em que medida é que a coordenação dos recursos dos Estados-Membros deve ser substituída pela nomeação de guardas de fronteira e a atribuição de equipamento de modo permanente. Uma afectação desta natureza pode implicar a revisão das normas que prevêem os poderes executivos dos membros das equipas RABIT e agentes convidados e a análise da eventual contratação de guardas de fronteira pela FRONTEX e/ou da eventual aquisição e/ou locação financeira de equipamento para utilizar nas operações permanentes.

IV. CONCLUSÕES

40. A Comissão convida o Conselho a dar prioridade ao debate das recomendações de curto prazo apresentadas no presente relatório, tendo em conta a necessidade de maximizar, o mais rapidamente possível, o contributo da FRONTEX para a gestão das fronteiras marítimas meridionais da União, em especial. As recomendações relativas ao papel da FRONTEX no Eurosur devem igualmente ser analisadas de forma prioritária, com base na comunicação separada apresentada pela Comissão sobre a criação deste sistema.
41. Partindo desses elementos, deve ser lançado um debate aprofundado sobre a estratégia de longo prazo que a União deve seguir relativamente ao papel da FRONTEX no desenvolvimento de um modelo de gestão integrada das fronteiras, incluindo o mecanismo de cooperação reforçada com países terceiros, que assegure uma gestão cabal dos fluxos migratórios.
42. Conhecidos os resultados não só destes debates como também da avaliação independente a realizar nos termos do artigo 33.º do Regulamento FRONTEX, a Comissão ponderará a oportunidade de apresentar propostas legislativas de alteração deste diploma. A longo prazo, terá em conta os resultados da aplicação de novas regras de atribuição de poderes executivos aos membros das equipas RABIT e agentes convidados, a fim de analisar a necessidade de rever o quadro normativo geral que rege as operações coordenadas pela FRONTEX.