

SEGUNDA SESIÓN

SANDRA ALONSO TOMÉ

La política estratégica europea para la gestión integrada de fronteras: hacia una libertad de circulación más eficiente, moderna y respetuosa con los derechos fundamentales.

MIGUEL ÁNGEL PASCUA MORENO

La coordinación entre el nuevo Registro de la Propiedad Electrónico y el Catastro Inmobiliario y la descripción gráfica georreferenciada de la finca en el nuevo Folio Registral Electrónico.

MONTSERRAT PAMPLIEGA MELGOSA

Cómo abordar la internacionalización de la empresa. Aplicación al sector vitivinícola.

SARAY CAPA SANTAMARÍA

El oficio más antiguo del mundo y su limbo normativo.

LA POLÍTICA ESTRATÉGICA EUROPEA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS: HACIA UNA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN MÁS EFICIENTE, MODERNA Y RESPETUOSA CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

SANDRA ALONSO Tomé
Universidad de Burgos

Resumen

El Consejo Europeo, en febrero de 2023, subrayó con firmeza la urgente necesidad de garantizar una gestión efectiva y coordinada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE), abogando por un enfoque integral que abarque todos los aspectos pertinentes. Poco después, en marzo del mismo año, la Comisión Europea presentó un ambicioso plan estratégico de cinco años para la gestión integrada y cohesiva de las fronteras europeas: La Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras. Este plan estratégico, concebido como una hoja de ruta para futuras acciones, incorporó una recomendación a los Estados Miembros (EEMM) sobre el reconocimiento mutuo de decisiones de retorno y su agilización, lo cual representó una actualización de una recomendación anterior emitida en 2017. No obstante, es imperativo reconocer que aquella medida ha evidenciado cierta ineficacia en su implementación hasta la fecha. En consecuencia, se pretende una revisión y una mejora sustancial en su aplicación para asegurar su efectividad en el cumplimiento del fin último de los retornos.

La mencionada Comunicación estableció un meticuloso marco estratégico coordinado, cuyo propósito esencial es orientar las actividades de las autoridades fronterizas de los EEMM de la UE, así como de sus agentes y los de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Este prolijo marco, se estructura en torno a quince componentes esenciales, resaltando entre ellos: el control fronterizo, la colaboración en operaciones de búsqueda y rescate, la gestión de retornos y el respeto y promoción de los derechos fundamentales.

En lo que respecta al control fronterizo, se destaca la ineludible importancia de contar con infraestructuras y tecnologías de información avanzadas, así como de fomentar una estrecha colaboración entre Frontex y los países involucrados en la gestión fronteriza. También se enfatiza la necesidad urgente de mejorar la coordinación en operaciones de búsqueda y rescate, así

como de intensificar y consolidar la colaboración con terceros países para lograr un sistema integral que salvaguarde la seguridad y bienestar de todos los ciudadanos. En relación con los retornos de migrantes, siempre delicados, se busca aumentar su efectividad bajo el prisma de una ejecución humanitaria y respetuosa de los derechos fundamentales. Se hace especial hincapié en la necesidad de respetar escrupulosamente los derechos fundamentales en todo momento y hacer un uso eficiente de tecnologías avanzadas para mejorar la gestión fronteriza. Esta Comunicación marca el inicio de un comprometido proceso de implementación de la gestión integrada de fronteras durante los próximos cinco años, con una evaluación prevista para 2027.

Finalmente, se reconoce que la gestión de las fronteras exteriores es una responsabilidad colectiva de todos los EEMM, fundamental para la preservación de un espacio común sin controles en las fronteras interiores.

Palabras clave: Gestión integrada de fronteras, frontera exterior de la UE, política de retorno, Frontex, agentes fronterizos nacionales.

1. CUESTIONES PREVIAS

La política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras europeas (política estratégica, en adelante) se crea mediante la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 14 de marzo de 2023 [1], que recoge el guante lanzado por el Consejo Europeo extraordinario, de 9 de febrero de 2023, por el cual, y como parte de su planTEAMIENTO integral de la inmigración, invita a la Comisión ha desarrollar una estrategia para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE.

En el contexto de crecientes desafíos globales, se ha intensificado el enfoque de la UE hacia la gestión de las crisis migratorias y humanitarias, reflejando una conciencia agudizada por adversidades sociales y humanitarias. Esta sensibilización, amplificada por los medios, impulsa demandas en la búsqueda de respuestas multifacéticas y efectivas. En alineación con los ideales de paz, solidaridad, equilibrio social, y objetivos de desarrollo sostenible, la UE adopta un enfoque proactivo y humanitario hacia la gestión de sus fronteras exteriores. La política estratégica, establecida mediante la Comunicación de 14 de marzo de 2023, responde a la llamada del Consejo Europeo extraordinario del 9 de febrero de 2023 para un enfoque global de la gestión de las fronteras exteriores.

Este enfoque integral enfrenta la complejidad de la crisis migratoria actual, exacerbada por conflictos en el Medio Oriente, África y otras regiones, así como por eventos significativos como las protestas de la Primavera Árabe. Estos eventos han puesto de manifiesto la necesidad de trascender el mero control fronterizo y enfocarse en las causas fundamentales de la migración, la promoción de solidaridad entre los EEMM, y el respeto por los derechos humanos y la dignidad de todas las personas. Hay que destacar la magnitud de la crisis migratoria, “convirtiéndose en uno de los principales puntos de la

agenda política y social europea, lo que demanda respuestas a la mayor crisis humanitaria vivida desde la Segunda Guerra Mundial” [2].

Además, se reconoce la ambigüedad en los objetivos perseguidos por las políticas de inmigración de la UE. Sin embargo, “los fines que políticamente se persiguen no pueden ser más contradictorios. ¿Qué buscamos con la política europea de inmigración: la integración generalizada del inmigrante que se encuentra en territorio europeo, la regularización por cupos, el retorno integrado, la seguridad de las fronteras, la erradicación de las mafias, ... y más allá de esto: son compatibles estos fines?” [3]. Esta reflexión subraya la complejidad y los desafíos inherentes a la política migratoria europea, especialmente desde el incremento del flujo migratorio masivo iniciado en 2015, que puso en relieve no solo los conflictos en los países de origen sino también las condiciones de las migraciones y la gestión fronteriza. “Se ponía de manifiesto que algo se estaba haciendo mal, tanto por parte de los EEMM como por parte de la UE, o que sencillamente estos se habían visto, definitivamente desbordados” [4]. Esto refleja la preocupación creciente sobre el respeto de los valores europeos y los derechos humanos en la actuación de la UE y los EEMM al afrontar flujos migratorios y controles de acceso al territorio europeo en las fronteras exteriores.

La estrategia de la UE para la gestión integrada de las fronteras exteriores, formulada en 2023, refleja un compromiso continuado con los ideales fundamentales de la Unión, enfrentando proactivamente los desafíos emergentes. Se realizará un escrutinio detallado de la base jurídica de esta estrategia, enfocándose en los objetivos marcados como retos esenciales y los principios rectores para su logro. Especial atención se prestará al control fronterizo y al sistema común de la UE para el retorno, pilares fundamentales de la política de gestión fronteriza, buscando una aproximación equilibrada que concilie seguridad con el respeto a los derechos humanos. La evaluación de estas medidas y su implementación efectiva son cruciales para enfrentar los desafíos actuales y futuros, reflejando el compromiso de Europa con la creación de un espacio seguro y acogedor para todos. La gestión de la inmigración y las fronteras en la UE es, sin duda, un reto complejo que requiere un enfoque multifacético y coherente. La estrategia plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE se erige como un paso crucial hacia la armonización de las políticas de seguridad fronteriza con el imperativo de proteger los derechos humanos y promover la solidaridad internacional.

Este compromiso con una gestión fronteriza equilibrada y humanizada no solo refleja los valores fundamentales sobre los que se construyó la UE, sino que también destaca la importancia de adaptarse a las dinámicas globales cambiantes. Al abordar tanto los desafíos de seguridad como las necesidades humanitarias de los migrantes, la UE busca no solo proteger sus fronteras, sino también servir como un modelo de gobernanza migratoria y fronteriza responsable a nivel mundial.

Este compromiso de equilibrio y humanidad en la gestión fronteriza no solo refleja los principios sobre los que se fundó la UE, sino también la necesidad de adaptarse a las cambiantes dinámicas mundiales. Al abordar los desafíos de seguridad y las demandas humanitarias de los migrantes, la UE busca proteger sus fronteras y ser un referente de gobernanza migratoria responsable globalmente.

No obstante, el planteamiento de la Comisión Europea no resulta original, ya que recoge los quince componentes o elementos esenciales para una gestión fronteriza integrada, eficaz y eficiente, que ya fueron presentados el 24 de mayo de 2022 en el documento político que dio inicio al primer ciclo quinquenal de la política estratégica para la gestión europea integrada de las fronteras [5]. Este documento incluye las contribuciones de las partes interesadas recabadas durante el proceso de consulta. Específicamente, los debates interinstitucionales propiciaron aportes significativos de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) y las conclusiones del Consejo, que se han considerado en la Comunicación estudiada. Por lo tanto, estos documentos definen la visión europea común sobre la gestión integrada de las fronteras para los próximos cinco años.

En el presente estudio se van a analizar los objetivos y retos de la política estratégica, los principios en que se fundamenta y que deben regir la integración fronteriza y por último se centrará en dos de sus quince elementos, concretamente el control fronterizo, y la política de retorno, para terminar con unas sucintas conclusiones.

2. OBJETIVOS Y RETOS DE LA POLÍTICA ESTRATÉGICA

La política estratégica emerge como una pieza angular en la orientación de las acciones tanto de las autoridades nacionales de los EEMM encargadas de supervisar los controles fronterizos, como de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Esta estrategia desempeña el rol crucial de guiar hacia una gestión de las fronteras europeas que no solo aspire a ser eficaz, sino también eficiente, adaptándose a las dinámicas contemporáneas y previstas de los movimientos migratorios y los desafíos de seguridad.

Enfrentándose a un espectro amplio de riesgos, las autoridades nacionales y la Guardia Europea de Fronteras y Costas deben abordar desafíos que se pueden categorizar en dos ámbitos principales:

- Riesgos asociados a megatendencias globales: Estos comprenden las desigualdades a escala mundial, el acelerado crecimiento demográfico, los efectos adversos del cambio climático y las crisis sanitarias derivadas de pandemias. Tales factores ejercen una presión considerable sobre la gestión fronteriza, influyendo directamente en las políticas de retorno y en la necesidad de asegurar la protección efectiva de las fronteras.

- Riesgos emergentes de realidades geopolíticas y situaciones operativas a corto plazo: Estos incluyen, pero no se limitan a, las desigualdades específicas en las fronteras, la variabilidad en sus dimensiones y las intensas cifras de flujos migratorios. Estas realidades plantean exigencias adicionales para la efectiva administración y vigilancia de las fronteras europeas.

Ante esta diversidad de riesgos, la Guardia Europea de Fronteras y Costas se encuentra ante la compleja tarea de equilibrar el tránsito seguro de aquellos que huyen de situaciones adversas, con la preservación de la integridad y seguridad de las fronteras de la UE. Este equilibrio implica enfrentar retos bien documentados, entre los cuales se destacan la manipulación política de la migración, la actividad de redes criminales transfronterizas organizadas, la ejecución de la política de retorno y, de manera imperativa, la salvaguarda de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales [6].

La problemática en torno a la política de retorno ilustra la necesidad de acciones coordinadas tanto a nivel interno, por parte de los EEMM, como externo, en colaboración con terceros países. La ausencia de una coordinación efectiva, las limitadas instancias de ejecución de retornos y la escasez de países donde esta política se aplique de manera efectiva, se traducen en un desafío mayor que excede el ámbito del retorno per se, evidenciando una crisis de confianza entre la ciudadanía en la gestión de la migración y la seguridad fronteriza.

Más allá de los desafíos directamente vinculados a la gestión fronteriza, emerge la aspiración de la UE de promover su crecimiento y prosperidad. Este enfoque se orienta hacia la atracción de talento, inversión empresarial y actividad turística, delineando la necesidad de armonizar el rigor del control fronterizo con la flexibilidad requerida por el comercio y el turismo. En este contexto, se plantea el desarrollo y fortalecimiento de infraestructuras informáticas avanzadas que permitan facilitar los movimientos de personas de bajo riesgo, a la par que se intensifica la detección y manejo de amenazas significativas a la seguridad fronteriza y nacional.

Este panorama complejo y multifacético subraya la importancia de adoptar un enfoque integral y coherente hacia la gestión de las fronteras europeas, reconociendo la interconexión entre la seguridad fronteriza, el respeto a los derechos humanos, y los objetivos de desarrollo y prosperidad de la UE. La gestión europea integrada de las fronteras debe contribuir a un alto nivel de seguridad interior respetando plenamente los derechos fundamentales y salvaguardar la libertad de circulación de personas.

3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA ESTRATÉGICA

La Comunicación habla de principios, rectores de la política estratégica, y constituyen el cómo debe edificarse esta política. Estos principios de la po-

lítica estratégica son principalmente cuatro, derivados del propio Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, o Reglamento Frontex [7], y fundamentan, dando base a las directrices políticas y a las prioridades de la política estratégica.

El primer principio de la política estratégica es la responsabilidad compartida entre los agentes fronterizos nacionales, responsables en primera instancia de su sector de frontera, y la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

El segundo principio es un modelo de control de acceso basado en cuatro niveles [8]. Estos cuatro niveles son:

- a. Establecer medidas en terceros países, como por ejemplo la política común de visados [9], que requieren cooperación tanto en los países de tránsito como de origen, y que necesitarán una cooperación entre ambos de buena fe.
- b. Establecer medidas con terceros países vecinos de la UE o del Espacio Schengen.
- c. Establecer medidas de control en las fronteras exteriores, tanto terrestres, marítimas como aéreas, mediante el intercambio de información.
- d. Por último, establecer medidas dentro de la UE o del Espacio Schengen, en materia de detección, investigación y repatriación, siguiendo el ejemplo del primer nivel, una vez que, por ejemplo, acaba la vigencia del visado.

El diseño estructural de esta estrategia es notablemente definido, abarcando cuatro niveles de actuación que reflejan un enfoque integral hacia la gestión fronteriza. Estos niveles se enfocan en el entorno externo a la UE, en las zonas fronterizas adyacentes, directamente en la frontera misma, y dentro del espacio común europeo. Esta distribución estratificada subraya de manera inequívoca los puntos críticos donde es imprescindible la cooperación en materia fronteriza, incluyendo ambos lados de cada frontera y las áreas fronterizas en sí. Tal enfoque no solo promueve una gestión integrada y coordinada de las fronteras, sino que también reconoce la importancia de la colaboración transfronteriza y la necesidad de operaciones armonizadas tanto en el perímetro exterior como dentro del espacio común europeo.

El tercer principio requiere el conocimiento detallado y en tiempo real de la situación, lo que permitirá dar respuesta inmediata por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas a las amenazas emergentes. A esto contribuye especialmente el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) [10], que permite monitorizar de cerca la situación fronteriza.

El cuarto y último principio es la preparación constante para responder a las amenazas emergentes. Para ello, se debe organizar un sistema de coordinación, comunicación y planificación integrada tanto en las fronteras como en los EEMM, lo que requiere establecer una estructura interorgánica

para garantizar la coordinación entre estas autoridades. Esta cooperación solo será posible logrando un alto grado de especialización y profesionalidad, lo que favorecerá el desarrollo de una cultura común de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y un nivel de profesionalidad basado en altos valores éticos e integridad, con base en el respeto a los derechos fundamentales.

4. LOS ELEMENTOS DE LA POLÍTICA ESTRATÉGICA

Los elementos que forman parte de la política estratégica incluyen: el control fronterizo, un sistema común de la UE para el retorno, la cooperación con terceros países, la cooperación interorgánica, el empleo de tecnología punta, incluidos sistemas de información a gran escala, el respeto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales, un mecanismo de control de la calidad coherente y exhaustivo, instrumentos de financiación de la UE, etc [11].

4.1. El control de fronteras de la Unión Europea

El control fronterizo se erige como el pilar esencial de la gestión integrada de las fronteras de la UE, centrado en la vigilancia de las fronteras naturales terrestres y marítimas y en los controles en los pasos fronterizos. Este enfoque demanda medidas políticas y organizativas destinadas a optimizar la gobernanza migratoria y la preparación previa a las posibles crisis, contribuyendo así a la seguridad interior de la UE. La Guardia Europea de Fronteras y Costas, resultado de la cooperación entre las autoridades competentes de los EEMM y Frontex, se destaca como el instrumento principal para lograr estos fines, subrayándose en la política estratégica la importancia de una colaboración estrecha y fluida entre todas las entidades implicadas.

La eficacia en la vigilancia fronteriza se debe alcanzar mediante medidas operativas efectivas de las autoridades nacionales de los EEMM y una mayor presencia del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en las zonas fronterizas, en la mayor extensión del término. Esto incluye el aumento de capacidades e infraestructuras de protección, medios de vigilancia avanzados, especialmente la vigilancia aérea, y el equipamiento necesario. El soporte de mapas de situación nacionales y europeos coherentes y exhaustivos, una aplicación eficiente de EUROSUR y un análisis de riesgos meticuloso son fundamentales para afrontar la instrumentalización de migrantes, exigiendo mayor atención y esfuerzos conforme a las normas del Código de Fronteras Schengen [12].

En el ámbito de las inspecciones fronterizas, se destacan iniciativas como la propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen para definir la instrumentalización de migrantes y establecer normas específicas para su gestión. Además, se busca garantizar una visión general de quién entra al territorio y vincular eficazmente los controles fronterizos con los procedimientos de retorno y asilo, manteniendo la fluidez del tránsito para viajeros de bajo riesgo, mediante la seguridad y la planificación de contingencias.

Los sistemas de información de la UE, como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV o ETIAS por sus siglas en inglés), y su interoperabilidad, aseguran flujos seguros y fluidos en los pasos fronterizos. Esto facilita una mayor recopilación de datos, el diseño adecuado de los pasos fronterizos, la armonización de los procedimientos operativos fronterizos y una mayor eficiencia en la gestión de fronteras.

Entrando brevemente en la explicación de estos sistemas, el SIS es mencionado en el Acuerdo de Schengen como “un sistema de información común, compuesto por una parte nacional en cada una de las partes contratantes y por una unidad de apoyo técnico. Este sistema permitirá a las autoridades designadas de las partes contratantes, mediante un procedimiento de consulta automatizado, acceder a descripciones de personas y objetos para efectuar controles en las fronteras, así como comprobaciones y otros controles policiales y aduaneros dentro del país, de acuerdo con el derecho nacional” [13]. Sin embargo, es la definición proporcionada por el tríptico informativo disponible en la página web del Ministerio del Interior de España la más ilustrativa, al definir el SIS como “el corazón de la cooperación Schengen”, destacando su papel crucial para compensar la abolición de los controles fronterizos internos y facilitar la libre circulación de personas dentro del Espacio Schengen” [14].

El SES fue establecido por los Reglamentos (UE) 2017/2225 [15] y 2017/2226 [16] del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 30 de noviembre de 2017. Su finalidad es registrar los datos de entrada y salida, así como las denegaciones de entrada, de ciudadanos de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la UE para estancias de corta duración. Este sistema, administrado por la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), suprime la necesidad de sellar los pasaportes y se aplica tanto a los viajeros sujetos a la obligación de visado como a aquellos exentos de esta obligación, para estancias de hasta 90 días. Almacena datos biométricos y alfanuméricos durante periodos específicos, lo cual contribuye a la modernización de la gestión fronteriza y al fortalecimiento de la seguridad en la UE [17].

El VIS se originó tras el Consejo de Ministros de Justicia e Interior en Bruselas el 20 de septiembre de 2001, motivado por la necesidad de reforzar la seguridad post-ataentados del 11 de septiembre, mediante la creación de una red informatizada de visados. Desde su concepción, el VIS ha sido fundamental para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la política común de visados de la UE, estableciéndose inicialmente con la Decisión 2004/512/CE [18] y desarrollándose a través del Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 [19]. Este sistema es clave en la gestión de visados de corta duración, promoviendo la cooperación entre los

EEMM, la optimización de procedimientos y la protección de datos, todo ello gestionado por eu-LISA. Resulta crucial, no obstante, equilibrar la seguridad con el respeto a los derechos fundamentales de los solicitantes [20].

El SEIAV es una herramienta automatizada desarrollada por eu-LISA, destinada a evaluar los riesgos de seguridad, migración irregular y epidemias por parte de nacionales de terceros países exentos de visado que se dirigen al Espacio Schengen. Se espera que entre en funcionamiento a lo largo del año 2024 [21]. El proceso de autorización de viaje en SEIAV implica una evaluación de riesgos en dos fases: un análisis automático inicial por el Sistema Central SEIAV contra bases de datos de la UE e Interpol, seguido, si es necesario, de una evaluación manual por la Unidad Central SEIAV o la Unidad Nacional SEIAV en casos de resultados inconclusos o dudas sobre la identidad del solicitante.

Cabe destacar que el marco legal de SEIAV es complejo, mezclando normativas con referencias a otros textos legislativos y combinando funciones administrativas de autorización de viaje con funciones penales de acceso a datos por autoridades policiales. Esta dualidad de roles, así como el intercambio de datos entre ámbitos administrativos y penales, plantea interrogantes sobre la delimitación entre la gestión de autorizaciones de viaje y las prácticas penales, suscitando preocupaciones sobre la predicción del delito y la influencia de procedimientos penales en la administración de SEIAV [22].

Como puede apreciarse, todos estos sistemas y herramientas se gestionan en su mayoría por la otra gran Agencia europea, que junto con Frontex son el buque insignia de la seguridad y control fronterizo en los EEMM, conocida como eu-LISA, fue creada en 2011, con sedes en Estonia (Tallin), Francia (Estrasburgo) y Austria (Sankt Johann im Pangau), para optimizar la gestión de sistemas de información esenciales en la UE relacionados con la justicia, la libertad y la seguridad. Desde su fundación, eu-LISA ha jugado un papel crucial en la administración de la infraestructura de comunicaciones para sistemas claves como SIS II, VIS, y EURODAC, enfocándose en el desarrollo, mantenimiento y evaluación de estos para asegurar la libre circulación de personas dentro del Espacio Schengen y facilitar la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo [23].

Con base en el Reglamento (UE) 1077/2011 del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 [24], y su posterior actualización en 2018 mediante el Reglamento (UE) 2018/1726 [25], eu-LISA ha fortalecido su papel de gestor de la infraestructura de sistemas informativos cruciales, contribuyendo significativamente a la seguridad y la cooperación dentro de la UE. Desde su creación, continua desempeñando un rol vital en el funcionamiento del Espacio Schengen, no solo manteniendo sistemas existentes sino también desarrollando nuevos sistemas como ETIAS, y trabajando en la interoperabilidad para mejorar el intercambio de información [26]. Estos esfuerzos están dirigidos a transformar la gestión de fronteras a través de la digitalización, facilitando el

movimiento seguro y eficiente de viajeros hacia y dentro del Área Schengen, reafirmando su compromiso con la seguridad interna y la facilitación de la movilidad.

4.2. Un sistema común de la Unión Europea para el retorno

El sistema común de retorno de la UE se construye sobre la colaboración entre la UE y los EEMM, de forma similar a cómo se gestionan las fronteras exteriores. Frontex juega un papel crucial, ya que posee el mandato y las herramientas necesarias para ser una parte operativa vital de este sistema. Este enfoque busca aumentar los retornos efectivos, animando a los EEMM a emplear el soporte que Frontex ofrece en todas las etapas del proceso de retorno. Esto incluye desde la organización de operaciones de retorno, el apoyo en la digitalización de gestiones de los distintos asuntos, la formación y el despliegue de especialistas en materia de retorno, hasta la participación en servicios conjuntos de reintegración.

Los EEMM deben asegurar que sus estrategias nacionales reflejen cómo se aplicará esta cooperación en la práctica, utilizando innovadores instrumentos como las nuevas características del SIS para mejorar los procesos de retorno. El documento político “Hacia una estrategia operativa para unos retornos más eficaces”, busca facilitar un proceso de retorno fluido y voluntario, con una red de alto nivel para el retorno materializando la estrategia operativa y coordinando su implementación [27]. La Recomendación de la Comisión sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno y la agilización de los retornos marca un paso significativo en la convergencia de la gestión migratoria y la aceleración de los retornos.

La política de retorno, actúa en su mayor parte a través de los Acuerdos de Readmisión. Estos Acuerdos de Readmisión de la UE (ARUE) son esenciales para la gestión migratoria, permitiendo a los EEMM solicitar a terceros países la readmisión de nacionales o personas que no cumplan con las condiciones de entrada o residencia. Estos acuerdos, que a menudo se enmarcan dentro de cooperaciones migratorias más amplias, se rigen por principios jurídicos claros. Incluyen elementos como su naturaleza de tratados internacionales, la implicación de sujetos de derecho internacional (la UE y un tercer Estado), obligaciones recíprocas entre las partes, procedimientos administrativos para la readmisión, y la finalidad de garantizar el retorno efectivo de personas en situaciones irregulares [28].

Los ARUE destacan por su meticulosidad, enfocándose en aspectos legales y prácticos, incluidas cláusulas que protegen los derechos fundamentales de los afectados. También fomentan la cooperación operativa entre autoridades migratorias, siendo un componente esencial de la estrategia migratoria de la UE para establecer relaciones equitativas y eficaces en materia de readmisión, siempre con un respeto profundo por los derechos humanos.

La efectividad de las políticas de retorno es crucial para una política migratoria de cohesión. Sin embargo, se enfrentan a desafíos como bajas tasas de retorno de migrantes irregulares y dificultades en la cooperación con países de origen, reveladas por el Informe Especial 24/2019 [29]. La gestión del proceso de retorno recae principalmente en las autoridades nacionales, aunque la cooperación con terceros países en la readmisión de migrantes irregulares puede y debe contar con el respaldo de la Agencia Frontex [30].

5. SIGUIENTES ETAPAS

La Comunicación establece los pasos a seguir en un futuro cercano para la implementación de la gestión europea integrada de las fronteras, enfocándose en la actuación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas durante los próximos cinco años. Este documento orienta a la Agencia y a los EEMM hacia la transformación de directrices políticas en objetivos operativos y actividades concretas, dando cumplimiento al Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Se espera que, en colaboración estrecha con los EEMM y la Comisión, Frontex desarrolle una nueva estrategia técnica y operativa. Dicha estrategia debe ser aprobada por el Consejo de Administración de Frontex dentro de seis meses tras la adopción de esta Comunicación y alinearse con la orientación política de la UE y los requisitos específicos del anexo II. De hecho, la implementación de esta nueva interoperabilidad de sistemas está programada para entrar en funcionamiento, como fecha límite, para finales de junio de 2024. Esto incluirá la provisión de una interfaz unificada para realizar búsquedas, así como un servicio de concordancia biométrica diseñado para simplificar los procesos de identificación [31].

Por otro lado, los EEMM deben ajustar sus estrategias nacionales para alinearlas con la política estratégica plurianual de la UE, dentro de los doce meses siguientes a la adopción de la Comunicación. Se destaca la importancia de una planificación estratégica a largo plazo y, simultáneamente, la necesidad de una adaptación flexible ante un entorno operativo cambiante, para lo cual el ciclo de Schengen jugará un papel crucial permitiendo el seguimiento y la adaptación a desafíos emergentes.

El documento también subraya el rol del Parlamento Europeo, el Consejo, y la cooperación interparlamentaria en el seguimiento y la adaptación de la gestión de las fronteras. La Comisión evaluará la política estratégica cuatro años después de la adopción de la Comunicación, considerando los resultados para el próximo ciclo de política plurianual. Además, se menciona una evaluación en curso del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que proporcionará una oportunidad para evaluar el progreso alcanzado.

Finalmente, se recalca la importancia de la colaboración y el compromiso de todas las partes interesadas en la gestión de las fronteras exteriores para mantener un espacio sin controles internos, reiterando que esta gestión es

una responsabilidad colectiva que requiere el esfuerzo conjunto de todos los implicados.

6. CONCLUSIONES

En mi análisis del contexto de gestión de fronteras exteriores dentro de la UE, considero que este representa uno de los desafíos más significativos tanto para la UE como para los EEMM, en el que se evidencia la necesidad imperiosa de una coordinación efectiva entre ambos. A través de la lectura de la política estratégica, se puede percibir un esfuerzo claro y conciso por abordar los aspectos fundamentales de este desafío, en la que se ha delineado de manera estructurada los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlos. Personalmente, encuentro en esta política estratégica una hoja de ruta excepcional, que facilita enormemente la consecución de los objetivos que tanto la UE como los EEMM se han propuesto en materia de gestión fronteriza.

Aunque las ideas contenidas en la Comunicación no son del todo novedosas, creo firmemente que se ha logrado, por primera vez, quizás, ensamblar un marco armonioso que vincula principios, objetivos, desafíos y elementos a considerar de una forma que me parece coherente y bien articulada, en la que no solamente se plantea qué se quiere conseguir, lo que en ocasiones adquiere aspectos de utopía, sino cómo debe hacerse y a través de que estructuras debe hacerse. Sin embargo, desde mi punto de vista, la comunicación adolece de lo que podía haber sido un desarrollo detallado de los aspectos económicos que deben emplearse. En este sentido, podría ser interesante la posibilidad de crear un organismo o herramienta, independiente de EUROSUR o de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que se encargue específicamente de la gestión de fondos para llevar a la práctica la gestión integrada de las fronteras europeas.

La reflexión sobre gestión fronteriza abarca una amplia gama de dimensiones: desde la vigilancia y el control hasta la protección de los derechos fundamentales y la asignación de recursos, tanto financieros como humanos. Esta diversidad nos lleva a concluir que la frontera es un concepto multidimensional y sujeto a debate, lo cual subraya la necesidad de construir un sistema robusto que facilite su estabilización. Dicho sistema debería promover la armonización legislativa de los EEMM y garantizar tanto el derecho de libre circulación como la seguridad interior dentro de las fronteras, abarcando también todas las cuestiones relacionadas con la protección internacional, que no puede quedar descolgado como consecuencia de un fuerte y estructurado control fronterizo. Así lo prevé además la política estratégica.

Una de las ideas que me he planteado en el estudio de la política estratégica es la posibilidad de otorgar personalidad jurídica a las fronteras. Inspirándome en debates contemporáneos sobre la personalidad jurídica de otro tipo de entidades, como la naturaleza, me pregunto sobre las implicaciones y la viabilidad de atribuir responsabilidad legal directa a las fronteras por

violaciones de derechos fundamentales o por ejemplo, por daños causados en su defensa, sin necesidad de su imputación a los EEMM del sector fronterizo en que se produzca el daño. Aunque reconozco que esta propuesta necesita de un análisis más profundo, creo que plantea una cuestión interesante para el debate académico y práctico en la materia, y que quizá pueda ser relevante si se atribuye a la gestión fronteriza el uso de sistemas de inteligencia artificial que aun sometidos a control humano, actuarían con una grana autonomía en las propias fronteras.

Por último, este estudio sobre la Comunicación acerca de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE me lleva a considerarla como un paso adelante significativo en la conceptualización y ejecutividad de este ámbito clave. No obstante, existe margen para profundizar en los aspectos económicos y para explorar propuestas con el fin de reforzar la efectividad y responsabilidad en la gestión fronteriza, que solo el transcurso del tiempo nos demostrará si tienen cabida y hacia donde debe dirigirse el avance de esta materia.

REFERENCIAS

- [1] COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras*, Estrasburgo, 14.3.2023, (COM (2023) 146 final).
- [2] ARTETXE LARRABIDE, A., “La UE y su política hacia el mediterráneo: la crisis del multilateralismo y la preeminencia de la bilateralidad”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 1, 2017 parte Doctrina, BIB 2017\10601.
- [3] SOLAR CALVO, P., “Perspectivas europeas ante la inmigración ilegal”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 11, 2015, *Aranzadi insignis parte Doctrina*, BIB 2015\17614.
- [4] VALLE GÁLVEZ, J.A. del., “Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 2, 2020, p. 145-210, esp. p. 145.
- [5] Véase el Documento político titulado “Desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 2019/1896, (COM (2022) 303 final).
- [6] Véase MARTÍNEZ CRISTÓBAL, D., “La Frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión Europea”, *Revista Universitaria Europea*, n.º 37, 2022, p. 161-165.
- [7] Reglamento (UE) n.º 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) n.º 2016/1624, (DO L295, de 14.11.2019, pp. 1-131).

- [8] Véase el Considerando 11 del Reglamento Frontex.
- [9] Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), (DO L243, de 15.9.2009, p. 1-58).
- [10] Creado por el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), (DO L295, de 6.11.2013, p. 11-26), actualmente derogado por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) n.º 2016/1624, (DO L295, de 14.11.2019, p. 1-131).
- [11] Véase sobre la colaboración de Frontex con los EEMM en materia de retorno VARA SANTOS, J., *La Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE: Los Nuevos Poderes de la Agencia Frontex*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 57-64.
- [12] INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACION DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Sistema Europeo de Vigilancia en Fronteras, en < <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1120068> >, (Consultado 3.3.2024)
- [13] Véase el art. 92.1 CAAS.
- [14] COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y ASUNTOS DE INTERIOR, *SIS II, sistema de información de Schengen: ayudando a los ciudadanos europeos a moverse libremente y a vivir seguros*, 2013, <<https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen/sistema-de-informacion-de-schengen/Triptico-SIS-II-Sistema-de-Informacion-de-Schengen-II.pdf>> (Consultado 24.3.2024).
- [15] Reglamento (UE) 2017/2225 del PE y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas (DO L 327, de 9.12.2017, p. 1-19).
- [16] Reglamento (UE) 2017/2226 del PE y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los EEMM, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) nº 767/2008 y (UE) nº 1077/2011, (DO L 327, de 9.12.2017, p. 20-82).

- [17] 15Web oficial de la UE, *Fronteras inteligentes: Sistema de Entradas y Salidas de la Unión Europea*, en <<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/smart-borders-european-union-entry-exit-system.html>>, (Consultado 20.3.2023).
- [18] Decisión del Consejo 2004/512/CE, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el VIS, (DO L 213, de 15.6.2004, p. 5-7).
- [19] Reglamento (CE) n.º 767/2008 del PE y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el VIS y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los EEM (Reglamento VIS), (DO L 218, de 13.8.2008, p. 60-81).
- [20] Véase más en detalle KIRKPATRICK DE LA VEGA, A., y GONZÁLEZ GARCÍA, G., *Los visados en el derecho español y de la Unión Europea*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid, 2019, p. 43-45.
- [21] JO PESCH, P., DIMITROVA, D., BOEHM, F., “Data Protection and Machine-Learning-Supported Decision-Making at the EU Border: ETIAS Profiling Under Scrutiny”, en GRYSZCZYŃSKA, A., POLAŃSKI, P., GRUSCHKA, N., RANNENBERG, K., ADAMCZYK, M. (eds), *Privacy Technologies and Policy*, vol 13279, Cham (Suiza), Springer, 2022, p. 51-55.
- [22] MICHÉA, F., Y ROUSVOAL, L., “The Criminal Procedure Out of Itself: A Case Study of the Relationship Between EU Law and Criminal Procedure Using the ETIAS System”, *European Papers*, 6, 2021, p. 473 – 492.
- [23] ILLAMOLA DAUSÀ, M., “EU-LISA, El nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 111, 2015, p.107-110.
- [24] Reglamento (UE) n.º 1077/2011 del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, (DO L 286, de 1.11.2011, p. 1-17).
- [25] Reglamento (UE) 2018/1726 del PE y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, (DO L 295, de 21.11.2018, p. 99-137).
- [26] EU-LISA, “eu-LISA Consolidated Annual Activity Report 2022, Adopted by the eu-LISA Management Board on 22 June 2023”, Document 2023-182 REV 3, p.24-25.

- [27] COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración, Bruselas, 27.4.2021 (COM(2021) 120 final).
- [28] MARTÍN ARRIBAS, J.J., “Los acuerdos de retorno y readmisión de migrantes de la UE”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º. 45, 2023, pp. 5-6.
- [29] TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe Especial 24/2019 del Tribunal: Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados, 2019, <https://doi.org/10.2865/28446>.
- [30] MARTIN ARRIBAS, J.J., “Los acuerdos de retorno y...”, op. cit. p.7.
- [31] CONSEJO DE LA UE, *Interoperabilidad de las bases de datos*, <<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/strengthening-external-borders/>> (Consultado 30.3.2024)