

La Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas Policiales con Estatuto Militar (FIEP): ¿un instrumento a disposición de la gestión integrada de fronteras europeas?¹

The International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Statute (FIEP): an instrument available for integrated european borders management?

Miguel Á. Acosta Sánchez

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales en la Universidad de Cádiz
miguelangel.acosta@uca.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-65-2021pp161-189>

Recibido el 10 de septiembre de 2020

Aceptado el 21 de junio de 2021

Sumario: I. Introducción.—II. Estatutos de la FIEP y normas de funcionamiento. 1. Objetivos y ámbito de aplicación. 2. Estructura organizativa. 3. Régimen de los miembros 4. Disposiciones finales.—III. La FIEP como modelo de integración en la gestión de fronteras exteriores.—IV. La compatibilidad con otras formas de cooperación policial: Eurogendfor y Frontex.—V. Ideas finales

Resumen: La Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas Policiales con Estatuto Militar (FIEP), representa un caso muy particular de cooperación. Esta estructura permite la participación de fuerzas de Estados europeos con otros Estados no europeos y en igualdad de condiciones. Por otra parte, sus objetivos facilitan una acción muy importante en la gestión integrada de fronteras exteriores, incluido el control y vigilancia fronterizos y actuando con Estados de origen y tránsito de la inmigración, y ello a través de mecanismos de formación conjunta e intercambio de información, particularmente. Finalmente, la FIEP representa una

¹ Trabajo realizado en el marco del Centre of Excellence Jean Monnet «Migration and Human Rights in Europe's External Borders»- With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE), así como en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar» (2021-2024), IP: M. A. Acosta.

El autor desea agradecer la ayuda prestada y la documentación facilitada por parte del Punto de Contacto Nacional de la FIEP, Dirección General de la Guardia Civil, Secretaría de Cooperación Internacional.

interesante herramienta complementaria con otras formas de cooperación policial en el contexto europeo, como Eurogendfor y Frontex.

Palabras clave: fuerzas policiales con estatuto militar, formación, intercambio de información, gestión integrada de fronteras exteriores.

***Abstract:** The International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status (FIEP) represents a very particular case of cooperation. This structure allows for the participation of forces from European states with other non-European states and on equal terms. On the other hand, its objectives facilitate very important action in the integrated external border management, including border control and surveillance and acting with States of origin and transit of immigration, particularly through joint training and information exchange mechanisms. Finally, the FIEP represents an interesting complementary tool to other forms of police cooperation in the European context, such as Eurogendfor and Frontex.*

Keywords: Police Forces with Military Status, Training, Information Exchange, Integrated External Borders Management.

I. Introducción

En las actuales relaciones internacionales, el fenómeno de los flujos de inmigración irregular está golpeando dramáticamente la zona del Mediterráneo, primero en la parte oriental a través de Turquía y Siria, posteriormente la central a través de Libia y actualmente, y de nuevo², en la parte occidental con destino a las costas españolas, en general, y Canarias, Andalucía, Ceuta y Melilla, en particular. Frente a este drama de proporciones desconocidas y que está afectando directamente la línea de flotación del proceso de integración europea se ha buscado, entre otras medidas, una mejora en la cooperación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad nacionales. Pero no solo a nivel europeo, sino igualmente vinculando a otros Estados de la orilla sur del Mediterráneo, países de origen y tránsito de la inmigración.

Muchas han sido las manifestaciones de cooperación policial en este ámbito, y en un intento claro no solamente de identificar criterios comunes de actuación frente a una amenaza compartida³, sino igualmente una for-

² Decimos *de nuevo*, pues el fenómeno migratorio surgió hace más de 30 años en España. Ver, Jesús A. Cañas, «Se cumplen 30 años de la primera muerte de un migrante en patera», *El País*, de 1 de noviembre de 2018, acceso el 30 de mayo de 2021, https://elpais.com/politica/2018/10/31/actualidad/1541019436_484192.html; Lucas de la Cal, «30 años de inmigración y hundimientos en el Estrecho», *El Mundo*, de 30 de diciembre de 2018, acceso el 30 de mayo de 2021, <https://www.elmundo.es/cronica/2018/12/30/5c2661b221efa06e748b46cb.html>.

³ Consideramos, en cualquier caso, que la amenaza o riesgo para la seguridad no sería la inmigración irregular, sino el crimen organizado transnacional que se nutre, entre otros tráfi-

mación conjunta en capacidades logísticas y medios a disposición a través, incluso, de ejercicios conjuntos. Todo ello a fin de favorecer una respuesta común integrada de todos los sujetos afectados.

Entre estas cooperaciones policiales, en el presente estudio, pretendemos analizar la estructura y alcance material de la poco conocida *Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas policiales con estatuto militar*. Y es que esta fuerza, a diferencia de otras como puede ser la *Fuerza de Gendarmería Europea (Eurogendfor)* o la *Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (Frontex)*, incluye entre sus miembros de pleno derecho, a fuerzas policiales con estatuto militar de países no europeos, especialmente de la orilla sur del Mediterráneo, y que conlleva un claro banco de pruebas de actuación regional frente a una amenaza compartida.

En el presente estudio pretendemos, entonces, analizar si las funciones y cometidos de la *Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas policiales con estatuto militar*, tienen impacto y repercusión en la gestión integrada de fronteras exteriores europeas, especialmente en cuanto a la consecución de protocolos de actuación coherentes y similares de los cuerpos de guardia de fronteras afectados frente a la inmigración irregular. Para ello, analizaremos en primer lugar el estatuto jurídico y funcionalidad de la *Asociación* a partir de sus Estatutos. En segundo lugar, su implicación en el desarrollo de la gestión integrada de fronteras, y a través de la sinergia entre todas las fuerzas afectadas. En tercer lugar, su compatibilidad con otras manifestaciones de cooperación policial, y si estamos ante una estructura única en cuanto a su desarrollo o cabrían opciones de fusión, complementación y/o solapamiento entre todas ellas a fin de dotar de coherencia a su labor. Finalmente, unas ideas finales nos indicarán el alcance de las funciones de la *Asociación* y su repercusión frente a los riesgos y amenazas, especialmente la criminalidad organizada transnacional, auténtica responsable de la inmigración irregular.

Cabe destacar, por último, la novedad del estudio de la *Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas policiales con estatuto militar*, pues no se ha podido encontrar apenas referencias doctrinales sobre la misma y menos aún sobre el impacto de sus funciones en el control fronterizo, o su compatibilidad con otras cooperaciones policiales más conocidas y estudiadas. Ello denota por tanto el interés del presente estudio a efectos de profundizar sobre esta *Asociación* y el alcance de sus cometidos frente a las actuales amenazas a la seguridad.

cos ilícitos, del tráfico de inmigrantes Sur-Norte. Ver: Miguel Á. Acosta Sánchez, «Estrategias de seguridad Marítimas y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 40 (2020): 8-15, doi: 10.17103/reei.40.12.

II. Estatutos de la FIEP y normas de funcionamiento

La *Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas policiales con estatuto militar* (en adelante, FIEP) tiene su origen en la reunión celebrada en París el 18 de febrero de 1993 con motivo del Círculo Nacional de Ejércitos. En dicho acto, y en el seno de una reunión de los Directores y Comandantes de la Gendarmería Nacional francesa, el Arma de Carabiniere italiana y la Guardia Civil española, se decidió crear una Asociación con objeto de facilitar el intercambio de información y la cooperación en el seno de la UE, denominándose en ese momento por las iniciales de los Estados fundadores, esto es FIE (Francia, Italia y España). La primera reunión se celebró en Madrid, el 12 de mayo de 1994, y con motivo del 150 aniversario de la Guardia Civil.

En 1996, tras la adhesión de la Guardia Nacional Republicana de Portugal, pasó a denominarse finalmente FIEP (Francia, Italia, España y Portugal) y hasta la actualidad⁴.

Debemos tener claro que los miembros de esta Asociación no son los Estados como sujetos de derecho internacional, sino cuerpos armados nacionales, unidades orgánicas dependientes del poder público y con competencias ejecutivas.

Los actuales Estatutos datan de octubre de 1999, siendo un Acuerdo informal de carácter administrativo y firmado por los Directores Generales de las distintas Fuerzas⁵. Actualmente, los Estatutos están compuestos por 20 artículos y 5 Anexos⁶. La estructura de dichos Estatutos podríamos establecerla de la siguiente manera: Objetivos y ámbito de aplicación (arts. 1 a 3); estructura organizativa (arts. 7 a 15 y Anexos 2 y 3); Régimen de los miembros (arts. 4 a 6, art. 17 y Anexos 1 y 4); y Disposiciones finales (art. 16, arts. 18 a 20 y Anexo 5).

⁴ La creación de la FIEP estuvo marcada por una corriente que cuestionaba este tipo de cuerpos policiales con estatuto militar, no sólo en sus propios países, sino también por organismos internacionales como el Consejo de Europa. En la práctica, su creación supuso un reforzamiento en la confianza y la unión de estos Cuerpos, así como una apuesta por la eficacia de ellas. Ver: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. n.º 10567 «Democratic oversight of the Security Sector in member States» (Strasbourg, 2 de junio de 2005): 100. Por otra parte, la adhesión de la Gendarmería Nacional portuguesa dio más relevancia al concepto de «Gendarmería», término más amplio que el concepto anglosajón de «military police».

⁵ De acuerdo con la legislación española, esto es la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros acuerdos internacionales (*B.O.E.*, núm. 288, de 28 de noviembre de 2014), sería considerado como un acuerdo internacional no normativo.

⁶ Fuente: www.fiep.org. Los Estatutos se han actualizado el 15 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2002, 13 de octubre de 2009, 7 de octubre de 2015, 16 de octubre de 2017 y 23 de octubre de 2018.

1. *Objetivos y ámbito de aplicación*

La originalidad de la FIEP radica fundamentalmente en ser un foro de debate y discusión entre cuerpos policiales nacionales que persiguen, fundamentalmente, el desarrollo de su capacidad de hacerse reconocer como una estructura de cooperación policial adaptada a las necesidades. Según el art. 2 de los Estatutos, su objetivo pasa por ampliar y fortalecer las relaciones existentes entre los cuerpos armados de los países participantes, para promover una reflexión innovadora y activa sobre las formas de cooperación policial, y valorar su modelo de organización y estructuras en el exterior, especialmente en operaciones de gestión de crisis con participación policial. Por tanto, nos encontramos ante una Asociación con un claro objetivo ad intra en el sentido de mejorar y coordinar la propia estructura de las fuerzas, haciéndolas compatibles entre ellas, pero sin prever la posibilidad de lanzar operaciones ad extra. De este modo, se busca crear sinergias de actuación entre las fuerzas, dentro de su campo de acción particular, pero no está previsto, como sí ocurre en el caso de *Eurogendfor* o Frontex, el lanzamiento de acciones en el contexto exterior, de gestión de crisis, por lo que carecería de responsabilidad internacional como tal. Esta responsabilidad recaería en todo caso en el Estado al cual pertenece el cuerpo armado, y como sujeto básico de Derecho internacional.

El ámbito material de la FIEP aparece limitado a cuatro sectores tendentes en esencia a la búsqueda de parámetros comunes formativos, logísticos e incluso operativos. De este modo, la acción de FIEP se centra en materias de recursos humanos, organización de servicios, nuevas tecnologías y logística, y asuntos internacionales. Por último, la FIEP pretende aportar medios y capacidades para la constitución de una fuerza europea de policía en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD), por lo que pudiera ser una importantísima herramienta complementaria a la Fuerza de Gendarmería Europea (*Eurogendfor*), e incluso de Frontex, tal y como veremos posteriormente.

Centrándonos en sus Estatutos, se indica el interés de una mayor cooperación en el intercambio de buenas prácticas en materia de seguridad. Para ello se deberá tener en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas⁷, la Convención de Naciones Unidas contra la tortura⁸, la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción⁹ y la Con-

⁷ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁸ Instrumento de ratificación de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 1984 (*B.O.E.*, núm. 268, de 9 de noviembre de 1987).

⁹ Instrumento de ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 (*B.O.E.*, núm. 171, de 19 de julio de 2006).

vención Europea de Derechos Humanos¹⁰. Dado el alcance ad intra de la FIEP, en nuestra opinión la referencia a estos textos internacionales conlleva concluir que, en la labor cotidiana de los cuerpos armados, en su ámbito nacional, deben cumplir y respetar dichas normas, y a partir de la ratificación de los textos internacionales por parte de los Estados a los cuales pertenecen. Por otra parte, surge en este punto una cuestión relacionada con el respeto efectivo de estos textos internacionales por los Estados a los que pertenecen algunos de los cuerpos armados y que suscitan algunas serias dudas como veremos en el apartado siguiente.

De acuerdo con el art. 1 de los Estatutos y a partir de su composición, la Asociación se denomina actualmente *Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas policiales con estatuto militar* —FIEP (*International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Status—FIEP*). Por otra parte, por Gendarmerías y Policía con estatuto militar, debe entenderse toda organización bajo el código militar que tenga competencias o (co) responsabilidad en la prevención de/o investigación en actos criminales bajo la autoridad judicial; o el mantenimiento del orden público bajo la autoridad civil nacional o local, además de tener asignadas funciones administrativas (art. 3), dejándose en cualquier caso su consideración a la discrecionalidad del Estado¹¹.

¹⁰ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (*B.O.E.*, núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

¹¹ Sobre el carácter militar de la Guardia Civil, el art. 2.2 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (*B.O.E.*, núm. 33, de 7 de febrero de 2009) indica que «Dada su naturaleza militar y la condición militar de sus miembros, estas Reales Ordenanzas serán de aplicación a todos los miembros de la Guardia Civil, excepto cuando contradigan o se opongan a lo previsto en su legislación específica». Por su parte, el art. 1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (*B.O.E.*, núm. 289, de 29 de noviembre de 2014), indica que: «Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen del personal de la Guardia Civil, y específicamente la carrera profesional de sus miembros y todos aquellos aspectos que la conforman, con el fin de que este Cuerpo de Seguridad del Estado de naturaleza militar, esté en condiciones de cumplir con la misión que el artículo 104.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las funciones que le atribuyen los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que lo desarrollan, así como las misiones de carácter militar que se le asignen, de acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional».

En la jurisprudencia, el Tribunal Supremo ha llegado a considerar que «la configuración de la Guardia Civil como Cuerpo de naturaleza militar en todas sus facetas y funciones es una clara opción del Legislador». Con todo, viene a ratificar la naturaleza militar de la Guardia Civil, aun cuando desempeñe, además, funciones policiales. Ver: Sentencia de Tribunal Supremo, sala de lo contencioso, recurso n.º 574/2009, de 13 de febrero de 2012.

2. Estructura organizativa

En la estructura de la FIEP podemos distinguir los siguientes órganos: Consejo Superior; Presidencia asistida por una Secretaría; y las Comisiones.

a.—Consejo Superior. De acuerdo con el art. 7 de los Estatutos, el Consejo Superior de Directores/Comandantes Generales está formado por todos los miembros de la FIEP, actuando en igualdad de condiciones en cuanto a derechos y obligaciones. Esta última idea es interesante en cuanto a sus efectos en materia de búsqueda de sinergias, dado que nos encontramos con cuerpos armados de varias regiones con protocolos de actuación y tradiciones operativas muy diversas, por lo que la igualdad de condiciones permitirá un diálogo horizontal, valorando, comparando y aproximando las distintas estrategias de los cuerpos armados.

Este Consejo Superior es el órgano estratégico de toma de decisiones además de ser responsable de evaluar las diversas cooperaciones lanzadas entre las fuerzas, dirigir las actividades y definir los objetivos. En su reunión anual en el mes de octubre —denominada Cumbre (*Summit*)— se define la política general y el programa anual¹². Los miembros adoptarán sus decisiones por unanimidad, como claro ejemplo de igualdad de todos sus miembros, y estas decisiones se formalizarán a través de una Declaración Común¹³. Con la finalidad de ejecutar lo acordado, cada miembro adoptará las medidas internas ad intra necesarias para aplicar cualquier decisión.

b.—Presidencia. La Presidencia, elegida anualmente y responsable de la representación de la FIEP, es quien dirige las decisiones adoptadas, además de organizar y acoger las actividades preparatorias, así como la Cumbre. Está asistida por la Secretaría con las competencias previstas en el art. 15 de los Estatutos.

Partiendo del principio de igualdad, todos los miembros serán elegidos para la Presidencia de forma rotatoria, de acuerdo con el calendario previsto en el Anexo 3 de los Estatutos, y produciéndose el cambio durante la Cumbre de octubre de cada año¹⁴. Si algún miembro notifica un año antes que

¹² Si fuera necesario, por razones de urgencia, la Presidencia, tras escuchar la opinión de todos los miembros, podrá convocar una reunión general especial, fuera del mes de octubre, por cuestiones de máxima importancia; o bien remitir una decisión para su aprobación electrónica sin necesidad de la convocatoria oficial de una reunión. En 2020, no se ha celebrado la reunión anual debido a la alerta sanitaria derivada del COVID-19.

¹³ Con carácter previo a la Cumbre, se procederá a reuniones preparatorias entre representantes de todas las fuerzas, en las que se examinarán los resultados de las Comisiones y los seminarios del año anterior; proponer cuestiones generales para ser tratadas en las diferentes Comisiones; aprobar el orden del día; y preparar la Declaración Común.

¹⁴ De acuerdo con el Anexo 3, la Gendarmería Real de Marruecos ha ostentado la presidencia, inicialmente, hasta octubre de 2020. Durante el 2020 se acordó por todos los miem-

no desea ocupar la Presidencia, la misma será cubierta por cualquier cuerpo armado de forma voluntaria sin que afecte al sistema de rotación.

En cuanto a la Secretaría, es nombrada anualmente por la Presidencia entrante, estando localizada en su Dirección/Cuartel General. Entre sus funciones, cabe destacar una dimensión interna y externa. En cuanto a la dimensión interna, facilita los contactos entre las Comisiones y actúa como enlace de los Puntos de Contacto Nacionales¹⁵. La dimensión externa posee un mayor impacto de desarrollo de la FIEP, por cuanto que es la encargada de identificar gendarmerías y policías con estatuto militar de todo el mundo y remitir al Consejo Superior propuestas para iniciar un proceso de cooperación con ellas¹⁶; igualmente, en esta labor exterior, realiza una función de promoción de la idea de Asociación, acercándose a otras manifestaciones regionales similares¹⁷, y buscando la consolidación de una red mundial de gendarmerías. Igualmente, la Secretaría es responsable de las funciones administrativas y burocráticas propias de su cargo, entre las que cabe citar la elaboración y cumplimiento de las Declaraciones Comunes y las decisiones recogidas en las mismas y controlar y coordinar la comunicación interna y externa, particularmente a través de la página web de la FIEP¹⁸.

bros de la FIEP que el traspaso de la presidencia a Portugal se realizaría en octubre del 2021, y debido a la pandemia de la COVID-19. La Presidencia marroquí se ha centrado en los aspectos de la «Social Protest Management». Le seguirán en orden: Portugal, España, Italia, Francia, Argentina, Chile, Qatar, Túnez, Rumania, la Autoridad Palestina, Ucrania, Brasil, Jordania, Turquía, Kuwait y Senegal. Posteriormente, se pasaría al primer Estado de la lista, esto es Países Bajos, y de nuevo Marruecos. Los nuevos cuerpos que se fueran adhiriendo a la FIEP pasarían al final de la lista.

En el caso de España, asumió la Presidencia por última vez en octubre de 2012. Durante su presidencia se abordó el tema de la prevención y lucha contra el contrabando y tráfico de personas desde un enfoque de Fuerzas de Gendarmería. Fuente: <https://www.guardiacivil.es/ga/prensa/noticias/4202.html>, acceso el 30 de mayo de 2021.

¹⁵ Cada Cuerpo contará con un departamento responsable de los asuntos vinculados a la FIEP, el cual asegurará los trabajos, medidas y decisiones que posteriormente serán propuestas a las Comisiones o al Consejo Superior. Con esta finalidad, cada Cuerpo deberá nombrar un Punto de Contacto Nacional responsable del intercambio regular de información entre los Cuerpos. En el caso español, contamos con el Punto de Contacto Nacional de la FIEP, en la Dirección General de la Guardia Civil de la Secretaría de Cooperación Internacional.

¹⁶ Cabría incluso invitar a la fuerza en cuestión a las reuniones de la FIEP para conocer mejor a la Asociación.

¹⁷ En la Cumbre de Madrid de 2013, en su Declaración Común, la FIEP mostraba sus buenos deseos tras la creación de la «Asociación de las Fuerzas de Seguridad de Eurasia con estatuto militar», y formada por Turquía, Azerbaiyán, Kirziguistán y Mongolia (TAKM). No parece que esta Asociación haya tenido excesivo éxito, dado que Mongolia se retiró justo un año después en 2014, y más parece una clara iniciativa turca a fin de imponer su rol en la región.

¹⁸ Destaca sin duda la web de la FIEP (www.fiep.org), prácticamente la única fuente de conocimiento de esta Asociación. De hecho, el Anexo 5 de los Estatutos recoge su regulación. Así, se indica que la web tendrá una dimensión interna, a modo de intranet, a fin de ga-

c.—Comisiones. Las Comisiones vienen reguladas en el art. 10 y en el Anexo 2 de los Estatutos¹⁹. Se formarán cuatro Comisiones con la finalidad de aplicar las decisiones del Consejo Superior. Estas Comisiones se centrarán en los ámbitos materiales ya indicados previamente: i) recursos humanos, ii) organización de servicios, iii) nuevas tecnologías y logística, iv) asuntos internacionales²⁰. Se reúnen una vez al año y actúan de acuerdo con las directrices establecidas por la Presidencia de cada Comisión, la Secretaría de la Presidencia y el Consejo Superior²¹. Sus decisiones son adoptadas por 2/3 de los votos emitidos. Al final de cada año la Secretaría de la Presidencia presenta los resultados de los trabajos de las Comisiones, junto con el plan propuesto de cada sector particular al Consejo Superior para su aprobación.

Las competencias de las cuatro Comisiones aparecen recogidas en los arts. 11 a 14 de los Estatutos. Entre las establecidas, desarrolladas a través principalmente de seminarios y reuniones, podemos destacar las siguientes:

La Comisión de Recursos Humanos puede ser considerada como la más importante de todas, dado que persigue la armonización en la formación de los cuerpos armados. Con este objetivo, y en íntima coordinación con las academias nacionales, facilita el intercambio de experiencias y prácticas y compara programas de estudio. En esta última función es interesante la promoción que lleva a cabo a fin de incluir formación conjunta en materias tales como idiomas y derechos humanos.

La Comisión de Organización de Servicios tiene como finalidad la coordinación en el ámbito de la actuación operativa. Esto es, actúa como punto de contacto para permitir sinergias operativas en la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, tráfico ilícito de seres humanos, redes de inmigración ilegal y cibercrimen, entre otros²². Más específicamente, pro-

rantizar el intercambio de documentos en la parte restringida; en su dimensión externa, servirá para dar a conocer las principales actividades de la FIEP.

¹⁹ El Anexo 2 ha sido actualizado con ocasión de la reunión del Consejo Superior de la FIEP celebrado en Amman en octubre de 2017.

²⁰ Originariamente eran solo tres: Formación y Reclutamiento (renombrada posteriormente como Recursos Humanos en 2001), Organización de Servicios y Nuevas Tecnologías. En 1999 se crea la Comisión de Asuntos Europeos, reconvertida posteriormente en Asuntos Internacionales en 2017.

²¹ Durante las sesiones de las Comisiones se prevén presentaciones sobre los ámbitos competenciales, dentro del marco del programa anual previsto, igualmente sobre proyectos de cooperación previamente notificados a la Secretaría de la Presidencia. Igualmente, el Estado anfitrión puede invitar a expertos de fuera de la FIEP (Universidades, ONGs, organizaciones internacionales), relacionados con los temas generales. En cualquier caso, se dará prioridad a expertos de las fuerzas miembros de la FIEP, con lo que, en nuestra opinión, se limita claramente el debate público en su seno.

²² Así, en junio de 2018, tuvo lugar en Amman una reunión de la Comisión sobre organización de servicios, y en la cual se celebró un seminario sobre «Security Risks and Human Cha-

mueve la colaboración en acciones como vigilancia costera, medidas anti-sabotaje, policía de frontera y misiones de apoyo a la paz.

La Comisión de Logística y Nuevas Tecnologías promueve, por su parte, la colaboración e intercambio de conocimientos en el ámbito de los medios tecnológicos para la investigación criminal, tales como sistemas avanzados de procesamiento de datos, tecnología de la información y comunicación, incluidos los recursos vía satélite, radio e intranet.

Finalmente, en la Comisión de Asuntos Internacionales, se busca extender la red de gendarmerías y fuerzas policiales con estatuto militar. Para ello, se encarga de identificar y analizar la idoneidad de cuerpos armados de todo el mundo para presentarlos ante los miembros de la FIEP²³. Del mismo modo, garantiza una relación fluida con organizaciones internacionales y regionales.

3. Régimen de los miembros

La FIEP se presenta como un proceso flexible, de tal forma que su art. 4 establece que estará abierta a todos los cuerpos de gendarmería y policías con estatuto militar. Además, deben demostrar el compromiso de cooperar en los ámbitos previstos en el art. 2, a saber, recursos humanos, organización de servicios, nuevas tecnologías y logística, y asuntos internacionales. La pertenencia a la FIEP implicará el pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales, no únicamente en la aplicación de la ley sino igualmente en la organización interna de cada cuerpo, según las normas nacionales y los Tratados internacionales firmados por los Estados a los que pertenecen los distintos cuerpos. Esto último podría ponerse en cuestión con la participación de algunos cuerpos procedentes de Turquía, cuyo capítulo de cooperación policial y judicial lleva bloqueando las nego-

llenges for Illegal Immigration through the Mediterranean», donde los expertos intercambiaron conocimientos y experiencias. Ver: J.L. Hovens, *Transnational and robust proximity policing: complementary and adaptive* (The Hague: Royal Netherlands Marechaussee, October 2019).

²³ En un informe del Instituto Clingendale de 2009, se listaba las fuerzas policiales con estatuto militar del mundo. Ver: Michiel de Weger, *The Potencial of the European Gendarmercy Force* (Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendale, March 2009), 81-83 (Annex D: World police-military organisations). En el listado, aparecían las fuerzas policiales con estatuto militar de: Argelia, Benin, Bután, Burkina Faso, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, China, Colombia, Comores, Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Guinea Conakri, Guinea-Bissau, Costa de Marfil, Kazajistán, Kirgizistán, Líbano, Madagascar, Malí, Mauritania, Mongolia, Nepal, Níger, Pakistán, Sri Lanka, Siria, Taiwán, Tajikistán, Togo, Turkmenistán, Uzbekistán, Venezuela, Vietnam y Zimbabue. En esta línea, en la Cumbre de la FIEP celebrada en Rabat en octubre de 2011, el cuerpo de Carabineros de Chile elaboró un proyecto de «Censo de Fuerzas Policiales con Estatuto Militar» en el mundo.

ciaciones con la Comisión para su hipotética futura adhesión a la UE²⁴, o países de escasa tradición en el respeto de los derechos humanos, al menos desde el punto de vista occidental europeo, como Senegal o Qatar²⁵.

Actualmente, la FIEP tiene una importante representación regional, al estar formada por las siguientes fuerzas: Gendarmería Nacional Francesa, Carabinieri italianos, Guardia Civil española, Guardia Nacional Republicana Portuguesa, Jandarma Turca, Royal Marechaussee Holandesa, Gendarmería Real Marroquí y la Gendarmería Rumana. Igualmente, participan la Gendarmería Nacional Argentina, el Cuerpo de Carabineros de Chile, la Gendarmería jordana, la Fuerza Lakhwijja de Qatar, la Policía Militar y el Cuerpo Militar de Bomberos de Brasil, la Guardia Nacional tunecina, las Fuerzas de Seguridad Nacional palestina, la Guardia Nacional ucraniana y la Gendarmería Nacional de Djibouti. En 2019 han pasado a ser miembro de pleno derecho la Guardia Nacional de Kuwait y la Gendarmería Nacional de Senegal²⁶. Esta ampliación del espectro geográfico de sus miembros provocó el cambio de denominación (anteriormente denominada *Asociación de Gendarmerías y Fuerzas con Estatuto Militar Europeas y Mediterráneas*²⁷), además de conllevar un claro punto de partida para la creación, a nivel internacional, de una red mundial de cuerpos armados en la consecución de una cooperación más fluida.

²⁴ Ver: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE», Doc. COM (2020) 660 final, de 6 de octubre de 2020: 32-35.

²⁵ Ver: Amnistía Internacional, *Informe de los Derechos Humanos en el mundo, 2017-2018*: 364-366 (Qatar), 388-389 (Senegal).

²⁶ Anexo I de los Estatutos. La evolución de las adhesiones ha sido la siguiente: los cuerpos originarios serían la Gendarmería nacional francesa, la Arma dei Carabinieri italiana y la Guardia Civil española (1994); en 1996, se adhiere la Guardia Nacional Republicana Portuguesa; en 1998, Jandarma Turca; en 1999, Royal Marechaussee Holandesa y Gendarmería Real Marroquí; en 2002, la Gendarmería Rumana; en 2005 la Gendarmería Nacional Argentina y el Cuerpo de Carabineros de Chile; en 2011 la Gendarmería jordana; en 2013 la Fuerza Lakhwijja de Qatar; en 2016 la Guardia Nacional tunecina; en 2017 la Policía Militar y el Cuerpo Militar de Bomberos de Brasil, las Fuerzas de Seguridad Nacional palestina y la Guardia Nacional ucraniana; en 2018 la Gendarmería Nacional de Djibouti; finalmente, en 2019 la Guardia Nacional de Kuwait y la Gendarmería Nacional de Senegal. Actualmente, no hay miembros observadores y están en proceso de valoración para su adhesión como observador Carabineiri Trupelor de Moldavia y Bangladesh Ansar & VDP Battalion. Ver: en general, Derek Lutterbeck, «The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution», *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, SSR Paper 8 (2013).

²⁷ El cambio se ha producido en la Cumbre celebrada en Amman, el 16 de octubre de 2017. Por otra parte, inicialmente, en sus Estatutos se indicaba que la FIEP estaba abierta a todas las fuerzas policiales con carácter militar de los países miembros del Consejo de Europa, así como de otros países mediterráneos. Esto denotaba que originariamente poseía una proyección euromediterránea.

Se diferencian dos estatutos de miembros. En primer lugar, el de observador está previsto para los cuerpos que deseen formar parte de FIEP, y que hayan realizado su solicitud de adhesión según lo previsto en el art. 17 de los Estatutos. Podrán participar en las Comisiones y en la reunión anual del Consejo Superior, pero sin derecho de voto (art. 6). Por su parte, en segundo lugar, el estatuto de miembro de pleno derecho permite participar en las Comisiones, así como en la reunión anual del Consejo Superior de Directores y Comandantes Generales (Cumbre) con derecho de voto (art. 5).

El proceso de adhesión a la FIEP viene regulado ampliamente en el Anexo 4 de los Estatutos, el cual lo distribuye en seis fases y donde rige como sistema general la unanimidad, respetando el principio de igualdad entre todos los cuerpos armados miembros. Las Fases son las siguientes: 1) Solicitud, 2) Invitación a presentar la fuerza durante la reunión de la FIEP; 3) Presentación de la fuerza; 4) Misión de verificación; 5) Miembro observador; 6) Miembro de pleno derecho.

De acuerdo con el procedimiento, el cuerpo armado solicitante deberá remitir la petición de adhesión a la Presidencia, incluyendo una invitación oficial para que una delegación de la FIEP acuda al Estado solicitante, con objeto de verificar la estructura y el funcionamiento de la fuerza candidata. Tras recibir la carta de solicitud y por mayoría de los miembros de la FIEP, se invitará al cuerpo solicitante a presentar sus capacidades durante una de las reuniones de las Comisiones²⁸. En esta reunión, el cuerpo solicitante hará una breve presentación de la fuerza en términos de marco legal, estatuto militar, organización, competencias, misiones, formación, personal, logística, aspectos internacionales y respeto de los derechos humanos, entre otros. Tras la presentación, los miembros de la FIEP decidirán por unanimidad si continúa el proceso de admisión, informando la Presidencia de la decisión adoptada.

Para el caso de aceptar seguir el proceso de adhesión, se creará una misión de verificación, formada por al menos tres representantes de las instituciones de la FIEP (Presidencia actual, la siguiente Presidencia y al menos un miembro más) a fin de evaluar la institución candidata. Para ello se realizarán visitas a las unidades relevantes y a sus comandantes, así como reuniones con autoridades locales (administrativas, judiciales) que suelen trabajar con la fuerza candidata²⁹. Al final de la misión se emitirá un informe y que recogerá recomendaciones a la FIEP sobre la concesión o no del estatuto de observador a la fuerza candidata. Tras la consulta realizada a todos los miembros de la FIEP sobre el informe emitido, la Presidencia tendrá

²⁸ En este desplazamiento de la fuerza solicitante, los gastos correspondientes a alojamiento, comidas y transporte interno serán cubierto por la institución huésped.

²⁹ El solicitante se hará cargo de los gastos correspondientes a alojamiento, dietas y transporte interno.

dos opciones: i) informar al candidato que ha sido aceptada su solicitud de adhesión a la FIEP, invitando al Comandante de la fuerza para el próximo Consejo Superior; ii) informar al candidato que la solicitud ha sido rechazada, motivando la decisión si fuera el caso.

Por último, la admisión de una nueva fuerza dentro de la FIEP se decide oficialmente por el Consejo Superior, por unanimidad y se hace oficial a través de una Declaración Común firmada por los Directores/Comandantes de la FIEP. Durante al menos el primer año se concederá al nuevo miembro la condición de observador, pudiendo sus fuerzas participar en las reuniones de la FIEP, pero sin voto. En la práctica, la adhesión se observa como un trámite de marcado carácter político, y sin tener en cuenta las claras diferencias democráticas y culturales de los miembros actuales³⁰. Por otra parte, y en lo relativo a la protección y observancia de los derechos humanos, cabe destacar que, en las reuniones, sea del Consejo Superior o de las Comisiones, participan únicamente los altos mandos, cuando en la labor del día al día, son las unidades de menor rango las que ejercen sobre el terreno las competencias ejecutivas en sus respectivos países. Esto implica que cuando la comunicación y/o la escala de mando a nivel nacional no está suficientemente coordinada, apenas se produce control efectivo de las medidas ejecutivas sobre el terreno, y que pudieran poner en peligro los derechos fundamentales por parte de los cuerpos armados.

Finalmente, tras el periodo estipulado como miembro observador, previa petición de la fuerza y con la aprobación por unanimidad de los miembros de la FIEP, el miembro observador pasa a la condición de miembro de pleno derecho, pudiendo participar en las reuniones de la FIEP con voz y voto. Vemos entonces que tanto la aceptación de un miembro como observador y como de pleno derecho está sujeto a la norma de la unanimidad, por lo que se verá condicionado cada decisión por el posible derecho de veto de cualquiera de los miembros de la FIEP. Ello podría limitar, en su caso, la propia composición de la organización en función de los intereses políticos de cada uno. Por otra parte, la condición de miembro se podrá perder por renuncia o bien por decisión unánime del Consejo Superior tras haber constatado la violación de algunas de las normas previstas en los Estatutos, una situación que no se ha producido hasta la fecha.

³⁰ De hecho, se han producido rechazos a peticiones de adhesión por diversos motivos. Así, la Guardia Nacional de Ucrania, antes de su adhesión como observador (2016) y miembro de pleno derecho (2017) fue rechazada en 2004 y 2005, por no cumplir los requisitos del art. 2 de los Estatutos. El caso de la Gendarmería de Azerbaiyán es más particular pues fue rechazada en 2006 por no cumplir los criterios del art. 3 de los Estatutos, esto es no era considerada una fuerza de gendarmería o fuerza policial con estatuto militar. Otras fuerzas candidatas han visto su solicitud paralizada o siguen en proceso de estudio, como son los casos de Moldavia, Georgia y Bangladesh.

4. *Disposiciones Finales*

En las disposiciones finales se destaca el interés en promocionar acuerdos bilaterales de intercambio y colaboración entre los cuerpos (art. 16), y en aplicación del art. 2. Esta colaboración, como veremos en el siguiente apartado, ha conllevado especialmente la formación conjunta de los cuerpos a partir de criterios comunes y logística compartida, creando, de este modo, sólidas bases para futuras actuaciones a nivel regional.

Junto a esta voluntad de cooperación, se recoge, igualmente, el proceso de revisión. Así, cualquier propuesta de modificación de los Estatutos será remitida a la Secretaría de la Presidencia, la cual la transmitirá a todos los miembros de la FIEP, para su valoración. Su aprobación requerirá el consenso de todos los miembros³¹, y se hará oficial cuando se publique en la Declaración Común, hecho que ocurre al final de cada Cumbre en el mes de octubre de cada año.

Por otro lado, la lengua de trabajo para las comunicaciones oficiales y la preparación de documentos será el inglés. No obstante, tanto las comunicaciones como los documentos se elaborarán tanto en inglés como en la lengua nacional³².

Finalmente, el art. 20 de los Estatutos indica que todos los miembros de la FIEP aprueban los Estatutos, una vez vistos y examinados, y que cada nuevo miembro, tras su admisión, debe aceptar expresamente dichos Estatutos.

En conclusión, nos encontramos con una regulación de carácter práctico y administrativo ajena a cualquier Tratado internacional, lo cual permite su modificación con relativa facilidad. Igualmente, es destacable la igualdad en derechos y obligaciones de todos los miembros, con independencia de su tradición cultural y democrática, y que en definitiva perseguirá facilitar mejoras en los cuerpos armados a través del intercambio de buenas prácticas y la cooperación entre los mismos. Por otra parte, debemos considerar cuestionable el rígido respeto de los derechos fundamentales y de los valores democráticos, no claramente reconocidos, al menos, por parte de los países a los cuales pertenecen algunos de los cuerpos armados miembros de la FIEP.

³¹ Sorprende que no se acuda a la unanimidad de todos los miembros, como ocurre con las nuevas incorporaciones. Podemos imaginar, en cualquier caso, que para el hecho de que un miembro solicite votación, el resultado requerirá la unanimidad para ser aprobada la revisión de los Estatutos.

³² Se prevé incluso que el Estado anfitrión de las reuniones pueda establecer el procedimiento para que las mismas sean traducidas simultáneamente al inglés. Debe entenderse, en este caso, que dicho Estado asumirá el gasto derivado de estas traducciones.

III. La FIEP como modelo de integración en la gestión de fronteras exteriores

A partir de sus Estatutos, la FIEP se presenta realmente como un foro de diálogo e intercambio de experiencias nacionales, sin prever el lanzamiento de actuaciones conjuntas sobre el terreno, como sí sucede con otras manifestaciones de cooperación policial. Debemos entonces determinar su alcance en la consecución de una gestión integrada de fronteras exteriores, especialmente por cuanto que conlleva una clara sinergia entre cuerpos armados de países no solamente europeos sino igualmente de origen y tránsito de la inmigración Sur-Norte.

En el contexto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, la denominada *Gestión Integrada de Fronteras Exteriores* (art. 77.1.c) TFUE³³) ha ido adaptándose desde un proyecto muy ambicioso y multidimensional, hasta centrarse incluso limitarse a las cuestiones securitarias de control fronterizo³⁴ frente a la inmigración de origen irregular³⁵. En la práctica, ello se ha llevado a cabo por medio de la regulación, desarrollo y fortalecimiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex)³⁶.

Junto a esta inmigración irregular como amenaza, y tal y como aparecen recogidas en las Estrategias de Seguridad europeas³⁷, debemos añadir

³³ Art. 77 TFUE: «1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:...c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores».

³⁴ Ello se debe fundamentalmente a las reticencias de los Estados miembros a unificar criterios en la gestión de fronteras exteriores así como la gran multitud de agencias nacionales con competencia en dichas fronteras.

³⁵ Esta realidad de la limitación al control fronterizo ha sido incluso confirmada por Naciones Unidas. Ver: «Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes», UN Doc. Rapp. A/HRC/23/46, de 24 de abril de 2013: ap. 42-43. Ver: Miguel Á. Acosta Sánchez, «An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union», *Paix et Sécurité Internationales*, n.º 8, (2020): 121-144. doi: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2020.i8.05.

³⁶ Miguel A. Acosta Sánchez, «Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?», Instituto Español de Estudios Estratégicos (*Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019).

³⁷ Nos referimos a la «Estrategia de Seguridad interior para el quinquenio 2020-2025», Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24.07.2020; «Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE», Doc. Consejo 10715/16, de 28 de junio de 2016. Igualmente, «Estrategia de Seguridad Marítima de la UE», Doc. Consejo 11205/14, de 24 de junio de 2014; y «Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE», Doc. Consejo 17002/14, de 16 de diciembre de 2014. En el contexto internacional, ver: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio», UN Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de

el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada destacándose la interconexión entre ellos y la necesidad de una acción preventiva y multilateral. En nuestra opinión, la inmigración irregular está íntimamente vinculada con la criminalidad organizada, responsable de más del 90% de la misma según datos de Frontex y Europol, entre otros. El crimen organizado se nutre de los tráfico ilícitos, como drogas y personas, y provoca fenómenos de corrupción estatal, llegando a desestabilizar su estructura social, política y económica.

Esta Gestión Integrada de Fronteras Exteriores podemos definirla como un instrumento que busca integrar de acuerdo con parámetros comunes y coordinados, el conjunto de actividades en materia de control y vigilancia de los poderes públicos de los Estados miembros y a fin de garantizar la seguridad fronteriza exterior en pleno respeto de la legislación comunitaria e internacional. Esos parámetros deberán ser acordados entre Frontex y los Estados miembros de la UE, al encontrarnos irremediamente en una política compartida, y deberían formar parte de los planes de formación de los guardias de fronteras. En nuestra opinión, lo ideal sería una gestión integrada de carácter progresivo cronológicamente, de tal forma que, inicialmente se requiera una coherencia y aproximación en la gestión a nivel nacional, siendo aquí donde la FIEP puede jugar un papel esencial como veremos a continuación; y posteriormente dotar a los guardias de fronteras de mayores competencias, incluso de carácter ejecutivo.

Con la finalidad de precisar la posible repercusión de la labor de la FIEP en la gestión de fronteras exteriores, especialmente en su ámbito internacional y de coordinación entre fuerzas europeas y no europeas, conviene determinar el contenido material de dicha gestión fronteriza. Y ello lo encontramos recogido y listado en el art. 3 del Reglamento 2019/1896/UE por el que se regula actualmente Frontex³⁸. Podríamos diferenciar, dentro del componente material, dos grupos de acciones: por un lado, aquellas acciones que requieran un despliegue sobre el terreno y para lo cual la FIEP no parece inicialmente prevista; en segundo lugar, acciones de coordinación de fuerzas que perfectamente entrarían entre sus competencias a través de las Comisiones de la FIEP.

En cuanto al primer grupo, nos encontramos las siguientes acciones: control fronterizo a fin de prevenir la inmigración irregular, los tráfico ilícitos, la lucha contra el terrorismo y los mecanismos de protección interna-

2004. En la misma línea, «Un Concepto más amplio de seguridad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos», UN Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

³⁸ Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE (DO, L 295, de 14 de noviembre de 2019).

cional³⁹; operaciones de búsqueda y salvamento en el mar⁴⁰; cooperación entre los Estados para el lanzamiento de operaciones; retorno de nacionales de terceros países⁴¹; mecanismos de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, en particular los instrumentos de financiación de la Unión⁴².

En el segundo grupo, el impacto de la FIEP puede ser más determinante toda vez que se centra en el intercambio de formación, experiencias y documentación a fin de lograr logísticas y capacidad de actuación paralelas entre sus miembros. Así, en nuestra opinión, las Comisiones de la FIEP podrían tener un papel relevante desde el momento en el cual los cuerpos armados europeos que fueran miembros pudieran exportar su modelo a otros cuerpos internacionales y actuando la FIEP como mecanismo vehicular. Así, las Comisiones, como foros limitados de debates cuyas decisiones son aprobadas posteriormente por el Consejo Superior, harían las veces de *Working Groups* especializados en sus respectivas competencias. De este modo, podrían aportar conocimiento técnico esencial para la consecución de los objetivos perseguidos. En concreto, en nuestra opinión, las cuatro Comisiones podrían destacar en los siguientes ámbitos materiales:

La Comisión de Recursos Humanos debería facilitar la cooperación en materia del intercambio de información y la formación conjunta, buscando, además, parámetros comunes a través de los centros de formación nacionales. Esto último podría realizarse por medio del intercambio no solamente de los agentes sino igualmente de los propios formadores. Por otra parte, la Comisión podría mejorar los mecanismos de control de calidad en la formación, potenciando la coherencia y armonización ejecutiva de los distintos

³⁹ Ver: Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO, L 77, de 23 de abril de 2016).

⁴⁰ Ver, Reglamento 2014/656/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO, L 189, de 27 de junio de 2014).

⁴¹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO, L 348, de 24 de diciembre de 2008).

⁴² Reglamento 2014/513/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo; y Reglamento 2014/515/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión núm. 574/2007/CE (DO, L 150, de 20 de mayo de 2014).

cuerpos nacionales. Finalmente, dentro de los planes de formación, se potenciaría la capacitación en materia de derechos fundamentales a partir de textos internacionales y como elemento esencial en la gestión integrada de fronteras.

En cuanto a la Comisión de Organización de Servicios, podría desarrollar el análisis de riesgos para la seguridad interior y las fronteras exteriores frente a los flujos migratorios, como esencial tráfico ilícito movido por la criminalidad internacional. Con este objetivo, podría recurrir a *Eurosur*, inserto actualmente en Frontex, y que facilitaría la recogida de datos derivados de los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorios. Por otra parte, la Comisión podría potenciar la cooperación en materia de control fronterizo frente a crisis migratorias, incluido los derechos fundamentales.

La Comisión de Logística y Nuevas Tecnologías se centraría en el empleo de tecnología punta, incluidos sistemas de información a gran escala. Para ello podría contar con la colaboración de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia (eu-LISA)⁴³.

Finalmente, la Comisión de Asuntos Internacionales debería favorecer la cooperación con las agencias especializadas de la UE⁴⁴, además de acercarse a los cuerpos armados de países de origen y tránsito de la inmigración irregular⁴⁵.

Todo ello parece entonces representar un primer paso hacia un posible multidimensionamiento de la gestión integrada, si bien quedará sujeta a su desarrollo normativo para lo cual se requerirá, en todo caso, el papel esencial de los Estados miembros de la UE.

Debemos entonces considerar que la FIEP carece de una proyección exterior propiamente dicha. Esto es, no pretende, dentro de su seno, ofrecerse como instrumento operativo sobre el terreno en la gestión de crisis o en el control de las fronteras exteriores. En todo caso, podemos considerarlo como un foro, siempre informal, de diálogo y especialmente de intercambio

⁴³ Reglamento 2018/1726/UE del Parlamento Europeo 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 de noviembre de 2018).

⁴⁴ En concreto: el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, Eurojust, Europol, el Centro de Satélites, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca. De hecho, en la Declaración Común con ocasión de la Cumbre de Bucarest de octubre de 2016, se destacaba la importancia de la cooperación con organizaciones regionales e internacionales, en concreto el Servicio Europeo de Acción Exterior y *Eurogendfor*.

⁴⁵ Ver el listado de fuerzas policiales con estatuto militar del mundo citado *supra* en nota 23.

de experiencias y formación. Su finalidad es clara en cuanto tiende a dotar a una determinada figura armada nacional —cuerpos civiles con estatuto militar— con parámetros similares y que pudieran conllevar una incipiente red de cuerpos armados mundiales con una logística y operatividad común. Esto último, en determinadas regiones con riesgos y amenazas estructurales —véase la zona del Mediterráneo con el fenómeno de la inmigración irregular— representaría un instrumento idóneo a fin de lograr dar una respuesta multinacional y integrada a dichos riesgos⁴⁶.

En nuestra opinión, la participación de cuerpos procedentes de América Latina —Argentina, Chile y Brasil—, inicialmente como observadores para posteriormente pasar a ser considerados miembros de pleno derecho, permite vislumbrar una capacidad de exportación a otras regiones del mundo. En concreto, en la zona de América Latina la distribución competencial en el control de las fronteras marítimas es mucho más acentuada que en la realidad europea, existiendo cuerpos del tipo *Coast Guards* estadounidenses, pero igualmente un importante papel de las Armadas nacionales en el control y vigilancia de los espacios marítimos bajo soberanía o jurisdicción estatal.

Por otra parte, en la práctica observamos interesantes resultados de la cooperación en el seno de la FIEP. En concreto, en el ámbito bilateral hispano-francés, en los últimos años se han celebrado Acuerdos administrativos entre los Ministerios del Interior de ambos Estados y que tienen como objeto la formación de una compañía de guardias civiles alumnos españoles de la Academia de Guardias de Baeza en la Academia de Gendarmería de Dijon, y una compañía de gendarmes alumnos franceses de la Academia de Gendarmería de Tulle en el Colegio de Guardias Jóvenes de la Guardia Civil de Valdemoro⁴⁷. En ambos casos el marco político-jurídico de referen-

⁴⁶ Sobre esta cuestión, ver: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo», Doc. COM (2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020; así como el Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE, creado por Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020 (*DO*, L 317, de 1 de octubre de 2020), y en el que participan los Estados miembros de la UE, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex, Europol, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia y la Agencia de los Derechos Fundamentales.

⁴⁷ Ver: Acuerdo Administrativo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministro del Interior de la República Francesa relativo al refuerzo de la cooperación en materia de formación entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Nacional francesa, hecho en Madrid, el 12 de noviembre de 2018 (*B.O.E.*, núm. 293, de 5 de diciembre de 2018); Acuerdo administrativo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministro del Interior de la República Francesa relativo al refuerzo de la cooperación en materia de formación entre la Gendarmería Nacional francesa y la Guardia Civil española, hecho en Madrid y París el 2 y el 9 de enero de 2020 (*B.O.E.*, núm. 23 de 27 de enero de 2020).

cia es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, además de impulsar la realización conjunta de módulos de formación y de actividades de instrucción. De esta forma, los módulos formativos han girado sobre el control de los flujos migratorios, la lucha contra el terrorismo, lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y el conocimiento mutuo.

Igualmente, aunque con escaso éxito en la práctica debido a las importantes diferencias logísticas y competencias, en el ámbito hispano-marroquí se han desarrollado y se siguen desarrollando patrullas conjuntas⁴⁸. Estas patrullas se llevan a cabo en la región Las Palmas-El Aaiún, una en territorio marroquí y otra en territorio español. Con la misma disposición, se realizan, igualmente, patrullas en la región Algeciras-Tánger y Nador-Almería.

En este contexto bilateral con países de la ribera sur del Mediterráneo, destacan igualmente las patrullas conjuntas con las autoridades de Senegal, y a partir de un Memorando de Entendimiento de 24 de agosto de 2006, no publicado. Ello se ha visto posteriormente reforzado con la firma de un Convenio sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia de diciembre de 2006⁴⁹, y que se ha centrado en la cooperación en materia de inmigración y tráfico de personas, especialmente a través del intercambio de información y la prestación de ayuda. Estas patrullas conjuntas son ejemplo de lo que se conoce como control extraterritorial de la inmigración o externalización del control de fronteras⁵⁰. En dichas patrullas observamos entonces la participación de miembros de la Guardia Civil española en embarcaciones tanto nacionales como senegalesas, realizando labores de control fronterizo en zonas marítimas bajo soberanía o jurisdicción de Senegal, pero sin competencias ejecutivas. La finalidad sería impedir la salida al mar de embarcaciones con inmigrantes irregulares y destino a Europa —especialmente las islas Canarias—, devolviéndolos a su punto de origen. Incluso si son nacionales de ese tercer Estado. En nuestra opinión, estas actuaciones son de difícil encaje jurídico en el marco internacional, pues se llegaría a una situación en la cual

⁴⁸ Ver: Miguel Á. Acosta Sánchez, «The European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) and the migration crisis: some notes on the Law of the Sea and Human Rights», en *Law of the Sea and vulnerable persons and groups*, coordinado por Gabriela Oanta (Napoli: Editoriale Scientifica, 2019), 43-59, en 55-57.

⁴⁹ Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal sobre la cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho ad referendum, en Dakar el 5 de diciembre de 2006 (*B.O.E.*, núm. 63, de 14 de marzo de 2009).

⁵⁰ A. del Valle prefiere hablar de «Desterritorialidad», como acción de ubicar fuera del territorio determinadas funciones de control fronterizo y de políticas migratorias, a desarrollar por otros Estados o por el propio Estado. Ver: Alejandro del Valle Gálvez, «Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras: propuestas conceptuales sobre «extraterritorialidad», «desterritorialidad» y «externalización» de controles y flujos migratorios», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 2 (2020): 145-210, en 162-175.

se estaría impidiendo la salida de nacionales de su propio territorio, violando de este modo un derecho reconocido a nivel internacional⁵¹.

Encontramos además otras manifestaciones de cooperación bilateral con incidencia en los cuerpos civiles con estatuto militar, que, si bien han tenido su origen en otros marcos jurídicos, se han visto reforzados gracias al diálogo en el seno de la FIEP. De este modo, podemos citar en el contexto Schengen acuerdos de España con Francia y Portugal sobre la persecución en caliente *terrestre*. Así, respecto a Francia, España adoptó una Declaración por la que se preveía la persecución en caliente durante diez kilómetros en el territorio del otro Estado, y únicamente para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el artículo 41 del Convenio de Aplicación de Schengen⁵². Sobre Portugal, la correspondiente Declaración hacía referencia a una persecución de hasta cincuenta kilómetros, o bien durante un máximo de dos horas, y siempre para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el mismo artículo 41⁵³.

En esta misma línea, tenemos igualmente y en desarrollo del Convenio de Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas⁵⁴, el Tratado entre España y la República Italiana, de marzo de 1990, así como el Tratado entre España y Portugal, de marzo de 1998, ambos sobre la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar⁵⁵.

⁵¹ Ver: Marcello di Filippo, «La c.d. libertà di circolazione nel diritto internazionale: il diritto di uscita dal paese di origine e il diritto di ingresso o ritorno nel paese di cittadinanza», en, *Immigrazione, Diritti e Diritto: Profili internazionalistici ed europei*, coordinado por Marcello Calamia, Marcello di Filippo y Marco Gestri (Milano, CEDAM, 2012), 53-80.

⁵² Se incluye los siguientes delitos: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos, y delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves. Ver: Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 14 de junio de 1985 (*B.O.E.*, núm. 81 de 5 de abril de 1994) y Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 (*B.O.E.*, núm. 85 de 9 de abril de 1994).

⁵³ Ver: Declaraciones en el momento de la ratificación del Convenio de Aplicación Schengen, de 1990 (*B.O.E.*, núm. 81, de 5 de abril de 1994). Aquí se vería afectado no solamente a la Guardia Civil sino igualmente el Cuerpo Nacional de Policía.

⁵⁴ Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988 (*B.O.E.*, núm. 270, de 10 de noviembre de 1990).

⁵⁵ Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, de 23 de marzo de 1990 (*B.O.E.*, núm. 108, de 6 de mayo de 1994); Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, hecho en Lisboa el 2 de marzo de 1998 (*B.O.E.*, núm. 18, de 20 de enero de 2001). En el caso español, junto con la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera estaría directamente afectado por la aplicación de estos Tratados.

En ambos tratados, y en el marco de una confianza mutua y plena colaboración entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se ha optado por la superación del principio de consentimiento del Estado del pabellón, por lo que el mismo Convenio implica una autorización implícita de actuación en el caso de encontrarnos ante un tipo delictivo⁵⁶.

Vemos entonces que la FIEP puede actuar perfectamente como sede vehicular en donde potenciar estas manifestaciones de cooperación bilateral, además de extrapolar y dar a conocer las mismas a otras fuerzas. La buena experiencia española puede ser, por otra parte, un importante aliciente a fin de lograr interesantísimas sinergias a nivel regional y frente a amenazas y riesgos tan graves como la ciberdelincuencia, el terrorismo internacional y la criminalidad organizada vinculada, este última, a los tráfico ilícitos incluida la inmigración clandestina.

IV. La compatibilidad con otras formas de cooperación policial: Eurogendfor y Frontex

Por último, conviene determinar el grado de compatibilidad, asimilación o incluso solapamiento de la FIEP con otras formaciones de cooperación policial con estatuto militar, y que se encuentran insertadas en la UE. Nos referimos en concreto a la Fuerza de Gendarmería Europea (*Eurogendfor*) y la Agencia Europea de Fronteras y Costas (*Frontex*).

Respecto a la primera de ellas, la *Eurogendfor* (*European Gendarmerie Force*) tiene actualmente su base jurídica en un Tratado Internacional⁵⁷, si bien se regulaba inicialmente por un Acuerdo de naturaleza política y no normativa, denominado Declaración de intenciones, de 17 de septiembre de 2004, y firmado entre España, Francia, Italia, Portugal y Países Bajos⁵⁸. *Eurogendfor* en la que participa la Guardia Civil española y paralela en cuanto a naturaleza y estructura a otras fuerzas militares multinacionales como *Eu-*

⁵⁶ Sobre esta práctica, puede verse, Ruth García Llave, *Tráfico de drogas por mar y justicia universal* (Madrid: Iustel, 2019); Isabel Lirola Delgado, «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar. Cooperación internacional y práctica estatal», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XII (1996): 523-576.

⁵⁷ Instrumento de Ratificación del Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR), hecho en Velsen (Países Bajos) el 18 de octubre de 2007 (*B.O.E.*, núm. 131, de 1 de junio de 2012).

⁵⁸ Fuente: www.eurogendfor.org. Realmente, la primera iniciativa para crear esta fuerza la encontramos en la propia FIEP. En efecto, en la Cumbre de Madrid, de octubre de 1998, la Gendarmería francesa propuso ya la creación de un Grupo Europeo de Policía en Alerta – GEPA, considerándose como el primer antecedente de lo que posteriormente sería la *Eurogendfor*.

rofor, *Euromarfor* o el *Eurocuerpo*, posee un Cuartel General multinacional en Vicenza (Italia) y sus fuerzas no son permanentes. Su campo de actuación es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁵⁹, a través del componente policial, incluyendo el empleo de la llamada «Unidad de Policía Integrada»⁶⁰. Esta fuerza policial está destinada a actuar en los escenarios más exigentes y podrá desplegarse de forma rápida a fin de garantizar la seguridad y el orden públicos. Además del contexto PCSD, la *Eurogendfor* podrá participar bajo el mandato de otras Organizaciones Internacionales con competencia en materia de seguridad (ONU, OSCE, OTAN)⁶¹. Entre sus funciones, *Eurogendfor* realiza misiones de orden público y seguridad pública, trabajos de investigación criminal, control de fronteras y formación⁶². Finalmente, es un proceso abierto únicamente a los Estados

⁵⁹ Es interesante destacar que en la Declaración de Intenciones de 17 de septiembre de 2004, que regulaba *Eurogendfor*, se indicaba que la Fuerza de Gendarmería Europea tendría por objeto contribuir tanto a la PCSD como al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por lo que podía abarcar funciones interpilares. En nuestra opinión, la eliminación de la referencia al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el actual Tratado internacional regulatorio viene dado no sólo por las reticencias de los Estados participantes sino también por la clara voluntad de constituir con *Eurogendfor* el germen de la futura fuerza policial de la PCSD. Ver: «Declaración ministerial de la Conferencia de Compromisos de Capacidades civiles incluida la declaración de los Jefes de policía de la UE», Informe de la Presidencia sobre la PESD, Anexo II del Anexo (Doc. Consejo 16062/04, de 13 de diciembre de 2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004, *Bol. UE*, n.º 12 (2004): puntos I.1 y ss. Ver: «Declaration of EU Chiefs of Police, following the meeting on police aspects in the ESDP – framework», Warnsveld, the Netherlands, de 25 de octubre de 2004; «Civilian Capabilities Commitment Conference», Ministerial Declaration, Brussels, de 22 de noviembre de 2004, disponible en, www.eurogendfor.org. Igualmente, Donatella D'Acapito, *Eurogendfor: «difesa informale?»* (Torino: L'Indro, 2013); Enrique Esquivel Lalinde, «La nueva Fuerza de Gendarmería Europea», Real Instituto Elcano (*ARI*, n.º 48, de 13 de abril de 2005); Jasna Hadley Stark, «La Force de Gendarmerie Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'UE*, n.º 499 (2006): 401-405; Hans Hovens, «The European Gendarmerie Force: Bridging the Public Security Gap?» en, *Gendarmeries and the Security Challenges of 21st Century*, editado por Hans Hovens y Gemma van Elk (The Hague: Koninklijke Marechaussee, 2011), 139-165.

⁶⁰ Esta «Unidad de Policía Integrada» implicaría un contingente policial, con tareas civiles e integrada en una misión de naturaleza militar. La «Unidad de Policía Integrada» realizaría aquellas actividades para las que no están capacitados los contingentes militares.

⁶¹ A fecha de hoy, *Eurogendfor* ha actuado en la Operación *Althea* de la UE en Bosnia-Herzegovina, en la Misión ISAF de la OTAN en Afganistán, y en la Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Ver, Luis Guijarro Márquez, «Elementos policiales en las misiones de reestructuración de los Estados», en *La coordinación de elementos militares, policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados*, Monografías del CESEDEN (Madrid: Ministerio de Defensa, 2017): 147-175, en 166-175.

⁶² En concreto, en el Tratado internacional que lo regula se incluye las siguientes funciones: a) realizar misiones de seguridad y orden público; b) controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación crimi-

miembros, así como candidatos a la adhesión de la UE con fuerzas policiales con estatuto militar⁶³.

Vemos entonces que *Eurogendfor* está destinado, principalmente, al desarrollo de las operaciones de naturaleza policial en el marco de las denominadas operaciones *Petersberg* y recogidas en el art. 43.1 TUE⁶⁴ y dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Respecto a la FIEP, podemos observar dos variantes. En primer lugar, la FIEP permitiría la sincronización y la logística de una buena parte de los cuerpos armados miembros de *Eurogendfor* —aquellos miembros de la UE—, a fin de mejorar la actuación integrada de la misma. En segundo lugar, la participación de cuerpos armados no europeos en la FIEP puede facilitar y mejorar la participación de terceros Estados en operaciones de gestión de crisis de la UE de naturaleza policial y en el marco de la *Eurogendfor*⁶⁵. En efecto, estas operaciones de la UE, al tener una naturaleza abierta, permitirán la participación de Estados no miembros de la UE en las mismas, y a través de contingentes armados y bajo mando europeo. En esta situación, la participación de fuerzas policiales con estatuto militar que, a su vez, pertenezcan a la FIEP, puede ser más ventajosa al ya disponer de un amplio trabajo previo de coordinación y colaboración con fuerzas europeas a través de las Comisiones de la FIEP.

En cuanto a Frontex, la misma actúa en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y estando actualmente regulada por el Reglamento

nal; c) llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general; d) realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes; e) protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo; f) formación de agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales; g) formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación.

⁶³ *Eurogendfor* cuenta actualmente como Estados miembros de pleno derecho a España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Polonia; siendo miembro asociado Lituania y miembro observador Turquía.

⁶⁴ Art. 43.1 TUE: «las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio».

⁶⁵ Ver: Miguel A. Acosta Sánchez, «Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y participación de terceros Estados: hacia una cooperación avanzada con Marruecos», en, *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, coordinado por Carmen Martínez Capdevila y Enrique Martínez Pérez (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017), 329-353.

2019/1896/UE, del Parlamento y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁶⁶. El actual desarrollo de la gestión integrada de las fronteras exteriores y su securitarización, ha provocado que la piedra angular de la misma gire entorno a Frontex, a través, esencialmente de sus funciones de control y vigilancia fronteriza. Esta vigilancia de fronteras incluiría⁶⁷:

- a) evitar el cruce no autorizado de las fronteras, hacer frente a la criminalidad organizada transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras;
- b) la detención, el abordaje y registro, así como el apresamiento del buque;
- c) medidas positivas como la interceptación de embarcaciones sospechosas de intentar entrar en la Unión sin someterse a controles fronterizos, así como disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de búsqueda y salvamento que pueden surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras y disposiciones destinadas a finalizar con éxito esas operaciones, lo cual incluiría el desembarco en un «lugar seguro»⁶⁸.

Hay que resaltar que las competencias de Frontex, recogidas en el art. 10 del Reglamento 2019/1896/UE, vendrían a representar la transcripción operativa del componente material de la gestión integrada de fronteras exteriores (art. 3), como hemos visto anteriormente⁶⁹. Frontex entonces permite opera-

⁶⁶ Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE (DO, L 295, de 14 de noviembre de 2019).

⁶⁷ Considerando (1) del Reglamento 2014/656/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO, L 189, de 27 de junio de 2014); y art. 13.1 del Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO, L 77, de 23 de abril de 2016). Ver: Fancina Esteve García, «The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime Borders», *Paix et Sécurité Internationale*, n.º 5 (2017): 93-116, doi: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2017.i5.04.

⁶⁸ Podemos entender como «lugar seguro»: un lugar en el que se considera que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está amenazada, y pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución. Art. 2.12) del Reglamento 2014/656/UE *cit. supra* nota.

⁶⁹ Respecto a las acciones operativas, a petición de un Estado miembro o por iniciativa de Frontex (art. 42), el Reglamento Frontex de 2019 recoge las siguientes: a) Funcionarios de

ciones entre Estados miembros, pero igualmente con terceros Estados a través de lo que se denomina «acuerdos de trabajo» (art. 73), incluido el intercambio de información. Estos acuerdos, además, deben contar con la aprobación previa de la Comisión Europea y respetar, en todo caso, los derechos fundamentales. Con todo, nos encontramos en este contexto de nuevo una complementación entre la FIEP y Frontex, toda vez que la primera puede facilitar la cooperación con cuerpos armados de terceros Estados, especialmente aquellos que ya son miembros de la *Asociación*. Por otra parte, y en materia de formación, la normativa recogida en el actual Reglamento Frontex⁷⁰, puede representar un importante elemento de cohesión y exportación de la logística y prácticas europeas a otras regiones, tanto del espacio mediterráneo como de América Latina a través de la FIEP⁷¹.

Así, observamos una clara doble vertiente de la FIEP. En efecto, la complementariedad manifiesta que puede jugar la FIEP con *Eurogendfor*, por un lado, y con Frontex, por otro, en cuanto a la potenciación en la participación de terceros Estados, deben ser resaltadas de forma destacable. Así, FIEP representa un interesantísimo foro de debate, pero igualmente de asimilación de los criterios formativos y logísticos europeos hacia otras regiones de interés.

Y es más, esta doble vertiente tiene un impacto considerable en la propia acción europea, toda vez que las cooperaciones policiales analizadas, se desarrollan en dos áreas de la máxima actualidad pero que además poseen un papel esencial en la presencia europea frente a las crisis más destacables hoy en día. *Eurogendfor* representa la cooperación policial en el contexto

enlace en los Estados miembros (art. 31); b) Operaciones conjuntas en las fronteras exteriores (art. 37); c) Intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores (art. 37); d) Equipos de apoyo a la gestión de la migración (art. 40); e) Acciones urgentes en las fronteras exteriores (art. 42); f) Operaciones de retorno (art. 50); g) Equipos de supervisores del retorno forzoso (art. 51); y, h) Intervenciones de retorno (art. 53). En este elenco, se ha añadido como novedad, respecto a la anterior regulación de 2016, los equipos de retorno (art. 52).

⁷⁰ Frontex desarrollará herramientas de formación específicas para sus funciones y competencias, incluyendo las relativas a la protección de menores y de otras personas en situación vulnerable. Esta formación deberá ajustarse a un programa troncal común, basado en los valores consagrados en los Tratados, y en coherencia con las culturas formativas nacionales. La formación se realizará en centros nacionales o bien en centros asociados de Frontex en los Estados miembros. Incluso, se prevé la posibilidad de crear un centro de formación propio. Por otra parte, Frontex establecerá un programa de intercambio de buenas prácticas entre los guardias de fronteras de los Estados miembros, pudiendo, además, organizar actividades formativas en cooperación con Estados miembros y terceros países en su territorio. Ver: Reglamento 2019/1896/UE (Reglamento Frontex), *cit. supra*, nota 66, art. 62.

⁷¹ De hecho, en la Cumbre de Amman, de octubre de 2017, en la Declaración Común se destacaba la importancia de la cooperación con organizaciones regionales e internacionales, concretamente con la Agencia Europea de Fronteras y Guarda Costas (Frontex), así como la Dirección General para Migraciones y Asuntos de Interior de la Comisión Europea.

internacional, a través de operaciones de formación de fuerzas y cuerpos de seguridad o bien como Unidad de Policía Integrada, y teniendo como marco jurídico-político la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); Frontex, por su parte, es la piedra angular de las cuestiones securitarias y de control fronterizo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes por parte de la delincuencia internacional organizada. Por tanto, consideramos que la FIEP actúa y debe actuar como instrumento idóneo para lograr sinergias en materia de formación y operatividades de cualquier acción policial internacional, esencialmente en el marco europeo, pero con participación de terceros Estados. Y es que, frente a los actuales retos y amenazas, la acción integrada y global es, sin duda, la respuesta más eficaz, particularmente en el contexto mediterráneo.

V. Ideas finales

A partir del análisis de la FIEP y su impacto en la gestión integrada de fronteras exteriores, podemos obtener una serie de ideas finales:

En primer lugar, nos encontramos con una clara manifestación de cooperación de carácter informal entre cuerpos civiles con estatuto militar a nivel internacional. Cabe destacar, además, la ampliación del espectro geográfico, inicialmente previsto en el espacio euromediterráneo, pero que rápidamente se ha abierto a otras regiones del mundo donde esta categoría de fuerzas, juegan un papel esencial en el mantenimiento del orden público. Por otra parte, es interesante su vocación de aproximación logística y formativa en la dimensión ad intra, y en la consecución de una Red internacional con estructuras comunes.

En segundo lugar, el hecho de encontrarnos con cuerpos armados de distintas regiones y tradiciones en materia de seguridad conlleva una interesante riqueza de puntos de vista en el foro de diálogo informal creado al efecto. Es más, el reconocimiento expreso de igualdad de derechos y obligaciones de todos los cuerpos armados representa un banco de pruebas a fin de concertar y preparar respuestas conjuntas globales e integradas frente a los riesgos y amenazas actuales, en particular el terrorismo, el crimen organizado y la ciberdelincuencia. En este contexto, es claro que el germen inicial de la FIEP, centrado en el corazón de Europa, concretamente en la franja sur mediterránea, puede implicar una extrapolación de los valores europeos, así como de sus propias estrategias securitarias en otras regiones del mundo, como son América del Sur, África y Oriente Medio.

En tercer lugar, hemos podido comprobar la interesantísima implicación de la FIEP en la gestión integrada de fronteras exteriores, en particular en lo

que respecta a la formación y el intercambio de información. En este contexto debemos destacar la compatibilidad y complementación con las otras modalidades de cooperación policial analizadas, estas son *Eurogendfor* y *Frontex*. En efecto, la FIEP se manifiesta como un instrumento a fin de facilitar la participación de terceros Estados en estructuras creadas a partir de y en el seno de la UE, participación que se manifestaría a través de acuerdos de trabajo o incluso acuerdos internacionales. Ello permitiría la inclusión de Estados no europeos en operaciones de gestión de crisis y misiones de control fronterizo de la UE. Esta función vehicular de la FIEP debe ser especialmente destacada, de tal modo que la inclusión de un cuerpo armado en su seno podría implicar una posición privilegiada e incluso prioritaria a efectos de ser invitado a participar en operaciones europeas.

En cuarto y último lugar, las sinergias de la FIEP con *Eurogendfor* y *Frontex* dejan patente una realidad de importante calado. La dimensión de seguridad exterior de *Eurogendfor* junto con la dimensión de seguridad interior de *Frontex*, convierten a la FIEP en una estructura única y privilegiada de tal forma que aglutine en su seno ambas dimensiones. En efecto, la propia naturaleza de los cuerpos armados con estatuto militar, con una amplia tradición de actuación en la gestión de crisis tanto de carácter interno como internacional, hacen que su refuerzo y armonización a nivel intergubernamental por medio de la FIEP, favorezca la posibilidad de sinergias securitarias integradas. Esto último conlleva, inevitablemente, la consecución de una formación conjunta de estos cuerpos para actuar en las crisis, con independencia de su naturaleza, característica y situación geográfica, y a partir de parámetros comunes, globales y eficaces frente a cualquier riesgo o amenaza. Y, además, en el contexto de la UE se hace más patente por cuanto que las sinergias entre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por un lado, y la Política Común de Seguridad y Defensa, por otro, son, en nuestra opinión, uno de los elementos más actuales y de mayor proyección operativa de la Unión; por lo que la FIEP, y su labor de concreción de aquellos parámetros comunes, merece un mayor reconocimiento y valoración por los Estados. Y es que la gestión de las crisis en el mundo actual requiere de medidas integradas y recurriendo a todos los medios disponibles, por lo que estructuras como la FIEP, siendo un foro informal de cooperación, representan el mecanismo idóneo para lograr estos objetivos.

Sobre el autor

Miguel Á. Acosta Sánchez, es licenciado y Doctor por la Universidad de Cádiz, premio extraordinario de doctorado, y Diplomado en Derecho Europeo por el Institut d'Études Européennes de la ULB-Bruselas. Es Pro-

esor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Cádiz y profesor visitante en la Universidad de Pisa (Italia). Actualmente es investigador principal del proyecto de I+D «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y Protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar» (2021-2024). Entre sus líneas de investigación, como miembro del grupo SEJ-572: «Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho - CINTERGIB», destacan cuestiones sobre mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, asilo y refugio, cooperación policial, Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, Política Común de Seguridad y Defensa, y cooperación y fronteras.

About the author

Miguel Á. Acosta Sánchez, holds a Degree and PhD from the University of Cádiz, Extraordinary Doctorate Award, and a Diploma in European Law from the *Institut d'Etudes Européennes* of the ULB-Brussels. He is Associate Professor of International Law and International Relations at the University of Cadiz and visiting professor at the University of Pisa (Italy). He is currently principal Researcher of the R&D project «Maritime Immigration, Security Strategies and Protection of European Values in the Strait of Gibraltar Region» (2021-2024). His lines of research, as a member of the SEJ-572 group: «Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho - CINTERGIB», include issues on peacekeeping and international security, asylum and refuge, police cooperation, European Area of Freedom, Security and Justice, Common Security and Defense Policy, and cooperation and borders.

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.