COOPERACIÓN EN FUNCIONES DE GUARDACOSTAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

JUAN JOSÉ SÁNCHEZ GARCÍA

CAPITÁN JEFE DEL SERVICIO MARÍTIMO PROVINCIAL DE ILLES BALEARS. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Fecha de recepción: 01/07/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

En 2016 las regulaciones de las tres agencias europeas civiles con más protagonismo en el mar, Frontex, EMSA y EFCA, fueron modificadas mediante la inserción de un artículo común que contenía el mandato de promover una cooperación de las agencias entre sí, con el objeto final de apoyar a las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas en los planos nacional y de la Unión y, cuando proceda, en el plano internacional. Esta cooperación se articula en torno a cinco áreas claramente establecidas en el mencionado artículo común. Esta cooperación se materializa según los dictados de un acuerdo común entre las agencias. Dicho acuerdo, que se conoce con el nombre de Acuerdo tripartito, fue firmado en marzo de 2017 y establece la estructura y forma de funcionamiento de los órganos encargados de implementar la cooperación. Por último, se encarga a las agencias la redacción de un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. De forma previa, se había implementado el conocido como Proyecto Piloto, que sirvió como banco de pruebas para los mecanismos, en las áreas de cooperación identificadas en el artículo común, que poco después sería introducido en las regulaciones de las agencias.

Palabras clave: Cooperación europea, funciones de guardacostas, acuerdo tripartito, proyecto piloto.

ABSTRACT

In 2016 the regulations of the three civil European agencies with the most prominence at sea, Frontex, EMSA and EFCA, were modified by inserting a common article containing the mandate to promote cooperation between the agencies with the ultimate aim of supporting national authorities carrying out coastguard functions at the national and Union levels and, where appropriate, at the international level. This cooperation is structured around five areas clearly established in the aforementioned common article. The cooperation takes place according to the dictates of a common agreement between the agencies. Said agreement, known as the Tripartite Agreement, was signed in March 2017 and establishes the structure and way of functioning of the bodies in charge of implementing cooperation. Finally, the agencies are entrusted with the drafting of a practical manual on European cooperation relating to coastguard functions. Previously, the

so-called Pilot Project had been implemented, which served as a test bed for the mechanisms in the areas of cooperation identified in the common article that would shortly be introduced into the regulations of the agencies.

Keywords: European cooperation, coast guard functions, tripartite agreement, pilot project

1. INTRODUCCIÓN: EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE UN CUERPO DE GUARDACOSTAS EUROPEO

La idea de la creación de un Cuerpo de Guardacostas de ámbito europeo se remonta a 1994, momento en el que se realizó un estudio en nombre de la unidad de evaluación de opciones tecnológicas y científicas del Parlamento Europeo (STOA por sus siglas en inglés¹), para evaluar las opciones de un guardacostas ambiental europeo. El documento resultante recomendó crear un organismo central estratégico y coordinador con implementación y aplicación a través de centros regionales, apoyados por una fuerza de tarea central². En 1998, y en base al contenido del mencionado estudio, se organizó en Bruselas un workshop que se denominó “Hacia una Guardia Costera Europea” que, entre otras cosas, concluyó que “[...] para dar valor añadido a los acuerdos actuales cualquier propuesta de movimiento hacia una Guardia Costera Ambiental Europea debería ser gradual, pragmática y bien justificada [...] y para tener éxito y disfrutar de un amplio apoyo cualquier propuesta de desarrollo hacia una Guardia Costera Ambiental Europea debe ser:

- de calidad sostenida, y, a ser posible, mejorada,
- técnicamente factible,
- practicable desde un punto de vista organizativo,
- políticamente aceptable,
- financieramente viable”³.

A pesar de los intentos mencionados, lo cierto es que el concepto de cooperación en funciones de Guardacostas no aparece en un texto de las instituciones europeas hasta 2005, cuando en el artículo 11 de la *Directiva relativa a la contaminación procedente de buques*⁴ se establecía que la “Comisión presentará, antes de finales de 2006, un estudio de viabilidad en el que aparezcan con claridad los costes y los beneficios, de un servicio de guardacostas europeo dedicado a la prevención y respuesta a la contaminación”. La justificación de la necesidad de este servicio de guardacostas europeo se encuentra en el considerando número 11 del mismo texto legal, que afirmaba que “para prevenir y combatir con mayor eficacia la contaminación marina deben crearse sinergias entre las autoridades encargadas de hacer aplicar la ley, como los servicios nacionales de

1 European Parliament’s Science and Technology Options Assessment (STOA).

2 European Parliament, STOA Project “From European Concepts of Maritime Safety to the Establishment of a European Environmental Coast Guard”, Final Report PE 184.196/rev; Brussels, oct. 1994.

3 European Parliament, STOA workshop: Towards a European Environmental Coast Guard, Workshop Study and Technical Annex, Working document for the STOA Panel; Luxembourg, april 1998.

4 Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones.

guardacostas”. Este texto no figuraba en la propuesta original de la Comisión y fue añadido en los debates en el seno del parlamento europeo, en la primera lectura, con el objeto de “...garantizar un control óptimo y, especialmente, uniforme en alta mar, y con ello una aplicación eficaz de la presente Directiva...”, para lo cual se consideró “...necesario crear un servicio europeo de guardacostas que lleve a cabo controles imprevistos en todas las costas europeas siguiendo unos criterios uniformes”⁵.

La idea fue retomada mucho tiempo más tarde en el proceso de modificación de la regulación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) de 2013⁶. Así, en el considerando número 30 de la propuesta de reglamento, se establecía que “[...] la Comisión preparará y presentará, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, en estrecha cooperación con las principales partes interesadas, un estudio de viabilidad para evaluar y determinar las posibilidades de mejora en la coordinación y cooperación de las diferentes funciones de guardacostas [...]”. A diferencia del “proyecto anterior”, en esta ocasión, ya desde un principio, la idea era no limitar el ámbito de aplicación únicamente a una de las posibles funciones de guardacostas, sino ampliarlo a otras. Así, en la propuesta original de la Comisión⁷ puede constatarse que se había llegado a la conclusión “[...] de que las sinergias a escala de la UE sobre determinadas operaciones de guardacostas podrían reforzarse por medio de las actividades de EMSA. Todo ello podría realizarse ampliando las tareas de EMSA en determinados ámbitos, especialmente en materia de vigilancia del tráfico marítimo y de las vías marítimas, así como de asistencia a los Estados miembro en el seguimiento de posibles contaminadores [...]”.

Como respuesta a la propuesta de la Comisión, se encargó el estudio de viabilidad a una empresa externa (ICF International), que emitió su informe final en junio de 2014⁸. El objeto del estudio fue la identificación y evaluación de las posibilidades de mejorar la coordinación y la cooperación de las diferentes funciones de Guardacostas en toda la UE.

ICF International en su informe tomó como marco de referencia para el establecimiento de las posibles funciones de un cuerpo de esta naturaleza la lista de once funciones de guardacostas, previamente identificadas por el Foro Europeo de Funciones de la Guardia Costera, que son:

- seguridad marítima, incluida la gestión del tráfico marítimo,

5 Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo), Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación (COM(2003) 92 – C5-0076/2003 – 2003/0037(COD)), 5 de noviembre de 2003.

6 Reglamento (UE) N° 100/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 que modifica el Reglamento (CE) no 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

7 Comisión Europea (2010), Propuesta de Reglamento (UE) N° [...] del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (COM/2010/0611 final - COD 2010/0303). Esta propuesta está en el origen del Reglamento (UE) N.º 100/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 que modifica el Reglamento (CE) no 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

8 ICF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions (disponible en <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2014-06-icf-coastguard.pdf>, última visita 21 de marzo de 2021).

- seguridad marítima, naval y portuaria,
- actividades aduaneras marítimas,
- la prevención y represión del contrabando y aplicación de la ley,
- control de fronteras marítimas,
- control y vigilancia marítima,
- protección del medio ambiente marítimo,
- búsqueda y salvamento marítimo,
- servicio de asistencia marítima y siniestros de buques,
- respuesta a desastres y accidentes marítimos,
- inspección y control de la pesca.

Curiosamente, y a pesar de la ya abundante literatura jurídica desplegada por las instituciones europeas con respecto al tema de la cooperación en funciones de guardacostas, no existe un solo texto jurídico que fije la lista de estas funciones en su parte dispositiva y, quizás más importante, tampoco se define qué es lo que debe entenderse por cada una de estas funciones. En consecuencia, dependiendo del foro en que nos situemos, la lista puede variar ligeramente. Así, en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca⁹, se contendrá por primera vez, en el punto tercero del párrafo segundo de su artículo 3 una mención a la lista arriba enumerada. Aparte de esta concreción, a fecha de hoy únicamente es posible encontrar referencias, a modo de ejemplo, en los considerandos de algunas de las regulaciones, como es el caso, por ejemplo, de los Reglamentos (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624¹⁰.

El informe realizado por la ICF International llegó a las siguientes conclusiones, que merecen ser reseñadas:

- Por una parte, entendió que ya existía una amplia colaboración entre los servicios de guardacostas, si bien la amplitud y profundidad de la cooperación variaba considerablemente entre las diferentes funciones de guardacostas. El estudio identificó la protección medioambiental marítima, la seguridad y la vigilancia marítima como las funciones en las que la cooperación era más amplia.

9 Report on the proposal of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament (COM(2018)0390- C(-0270/2018-2018/2010(COD))). Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0176_EN.html#title1 (última visita 21 de marzo de 2021)

10 Considerando 44 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Considerando 54 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624.

- Para el informe las estructuras nacionales de los cuerpos de guardacostas crean barreras para la colaboración, lo que deriva en un escaso nivel de colaboración y produce una eficiencia y/o eficacia general más baja en la prestación de servicios. Entre las causas que motivan este bajo nivel de colaboración y la escasa eficacia/eficiencia el estudio señala las siguientes: i) que los costes del trabajo conjunto se incrementan por diferencias en la estructura organizativa y de personal, ii) que los presupuestos son escasos, no siendo una de las prioridades dedicar recursos financieros a la cooperación, iii) que los sistemas y tecnologías que se usan no son siempre compatibles y iv) que los procedimientos de trabajo no están estandarizados.
- Para mejorar la colaboración, el informe planteaba que las autoridades de los Estados miembro que realizan funciones de guardacostas deben ver beneficios genuinos en una mayor inversión en trabajo colaborativo y prestación de servicios conjuntos.
- Así mismo, considerando que hay oportunidades viables para mejorar la colaboración, el estudio identifica posibilidades de mejora en los campos siguientes:
 - Desarrollo de capacidades, específicamente:
 1. Proporcionar herramientas y/o apoyar foros que faciliten la creación de redes entre los servicios de guardacostas de los Estados miembro. Desarrollar una visión y una estrategia para la colaboración de los servicios de Guardacostas de la UE, desarrollada por y para las autoridades de los Estados miembro que complemente el trabajo de agencias de la UE;
 2. Mejorar la colaboración en temas de capacitación;
 3. Construir y mantener grupos de expertos en temas relevantes para las funciones de guardacostas.
 - Operaciones conjuntas e intercambio de recursos, específicamente:
 1. Promover el intercambio de recursos para operaciones de búsqueda y rescate;
 2. Facilitar la cooperación en operaciones conjuntas intersectoriales;
 - Intercambio de información, específicamente:
 1. Promover una mayor armonización de los sistemas/marcos existentes para el intercambio de información;
 2. Promover procedimientos, herramientas y herramientas comunes.
 3. Recopilar y difundir datos de actividad y de referencia.
 - Investigación e innovación,
 1. Mejora de la cooperación en I + D e innovación.
- Por último, el estudio presentó una propuesta priorizada de acciones a desarrollar en el corto, medio y largo plazo, con medidas que iban desde el uso

óptimo de los medios existentes en aquel tiempo hasta la completa integración a nivel europeo¹¹.

Posteriormente, en septiembre de 2015, las tres Direcciones Generales de la Comisión Europea más directamente implicadas en el desarrollo del concepto de funciones de Guardacostas, es decir DG HOME, DG MARE y DG MOVE, presentaron un documento conjunto¹² en el Plenario de una Conferencia sobre Funciones de Guardacostas Europeas. El documento, titulado *Towards a European Coastguard Capacity* apostaba por un aumento en la cooperación intersectorial y entre agencias, con el objeto de evitar duplicidades y mejorar la interoperabilidad. Asimismo, el documento señalaba la necesidad de ampliar las políticas de coordinación a través de las siguientes acciones en el ámbito estratégico¹³:

- Creación de plataformas para el diálogo directo entre todos los actores relevantes, tanto a nivel político como operativo.
- Mejora del intercambio de información entre las autoridades que ejercen funciones de Guardacostas (a nivel nacional y de la UE), mediante el uso de los sistemas y servicios existentes, y mediante el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Desarrollo e intercambio de capacidades, fomentando la cooperación mediante el intercambio de mejores prácticas y normas técnicas, el establecimiento de un sistema de formación común y la implementación de operaciones conjuntas intersectoriales, combinados con el intercambio de activos y la planificación conjunta.

2. INSERCIÓN DEL MANDATO DE MAYOR COOPERACION A LAS AGENCIAS EUROPEAS CON PRESENCIA EN EL MAR

En 2016 las regulaciones de las tres agencias europeas Frontex¹⁴, EMSA¹⁵ y EFCA¹⁶ fueron modificadas. En el caso de Frontex, ciertamente desde algunos sectores se señaló que, más que de una modificación, se trataba del nacimiento de una nueva agencia, la

11 Beduschi, N. (2016). "The new European border and coast guard: A failed response to the migration crisis". *Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies*, pág. 1.

12 European Commission (2015) "Towards a European Coastguard Capacity", Non-paper on Coastguard Functions in the EU (17 september 2015).

13 Vytautas, L. (2018). *Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions.*, in *Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans*, GOMILEX,978-84-17279-02-8, pág. 383.

14 Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

15 Reglamento (UE) 2016/1625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

16 Reglamento (UE) 2016/1626 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca. Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (UE) 2019/473 del Parlamento y del Consejo de 19 de marzo de 2019 sobre la Agencia Europea del Control de la Pesca.

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, sobre las bases de la hasta entonces Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembro de la Unión Europea, si bien para otros tal *nacimiento* no se produjo¹⁷. En cualquier caso, en este momento, resulta interesante resaltar cómo los reglamentos de las tres agencias pasaron a tener un artículo en común con el objeto, tal y como puede leerse en los considerandos de los tres reglamentos, de “reforzar la cooperación, dentro de sus mandatos, tanto entre sí como con las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas, con el fin de mejorar el conocimiento del entorno marítimo y de respaldar una actuación coherente y, en su aspecto económico, eficiente”; en el caso de la regulación de Frontex además de ese texto, común a las tres regulaciones, se especificaba que “las sinergias entre los diferentes actores del medio marítimo deben estar en consonancia con la gestión integrada de las fronteras europeas y las estrategias de seguridad marítima”.

El texto de ese artículo común era, y salvo un pequeño añadido en el caso de la nueva regulación de Frontex para hacer mención a EUROSUR, sigue siendo el que sigue¹⁸:

“ 1. En cooperación con la Agencia Europea de Control de la Pesca y con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, la Agencia prestará apoyo a las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas en los planos nacional y de la Unión y, cuando proceda, en el plano internacional mediante:

a) la puesta en común, la fusión y el análisis de la información disponible en los sistemas de indicación de la posición de barcos y en otros sistemas de información que alberguen esas agencias o a

17 Al respecto, pueden consultarse entre otros: Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gros, D. & Guild, E.: *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, CEPS, 2017; Carrera, S. & Den Herzog, L.: “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, en CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº 88, 2016; De Bruycker, Ph., “The European Border and Coast Guard: A New Model built on an Old Logic”, *European Papers*, Vol. 1(2), 2016, pp. 559-569; De Castro Sánchez, C., “Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?”, en *La UE y la protección de los derechos fundamentales* (Coord. A. Salinas y E. Martínez), 2018, págs. 411-432; Fabrizi-Racine, N., “Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes”, en *La Revue des droits de l’homme*, 2017, pp. 1-15; Fernández Rojo, D.: “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamentos de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015”, en *European Papers*, Vol. 1 (1), 2016, pp. 224-251; Fernández Rojo, D.: “Reglamento 2016/1624: De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017; Ferraro f. & De Capitani, E., “The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform?”, *ERA Forum*, 2016; Peña Díaz, F. de A., “La Agenda Europea de migración: últimos desarrollos”, en *REEI*, nº 33, 2017; Presta Novello, D.: “The EU response to migration pressures: the challenge of getting back to Schengen, the future management of the EU’s external borders and Turkey’s role”, 2016, <https://www.iedonline.eu/publications/2016/schengen-research-papers.php>.

18 Se ha tomado como ejemplo el de la regulación de Frontex, (Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) núm 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo). Como queda dicho en otras partes de este documento los reglamentos de Frontex y EFCA fueron modificados en 2019 por los Reglamentos (UE) 2019/1896 y 2019/473 respectivamente. El artículo común en los nuevos Reglamentos (Art 69 en el caso del Reglamento de Frontex y Art. 8 en el caso del Reglamento de EFCA) es idéntico al texto original, salvo, como se menciona en el cuerpo del artículo, salvo un pequeño añadido en el caso de la nueva regulación de Frontex para hacer mención a EUROSUR.

los que tengan acceso, de conformidad con sus respectivos marcos jurídicos y sin perjuicio de que los datos sean propiedad de los Estados miembro;

b) la prestación de servicios de vigilancia y comunicación basados en la tecnología más avanzada, incluidos las infraestructuras terrestres y espaciales y los sensores instalados en cualquier tipo de plataforma;

c) el desarrollo de capacidades, mediante la elaboración de directrices y recomendaciones, y el establecimiento de mejores prácticas, así como a través de la impartición de formación y el intercambio de personal;

d) el fortalecimiento del intercambio de información y la cooperación relativa a las funciones de guardacostas, incluido el análisis de retos operativos y riesgos emergentes en el ámbito marítimo;

e) la puesta en común de capacidades mediante la planificación y ejecución de operaciones polivalentes y la puesta en común de activos y otras capacidades, en la medida en que dichas actividades estén coordinadas por esas agencias con el acuerdo de las autoridades competentes de los Estados miembro interesados.

2. Las formas concretas en que se efectúe la cooperación entre la Agencia y la Agencia Europea de Control de la Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima en relación con las funciones de guardacostas se definirán en un acuerdo de colaboración, de conformidad con sus respectivos mandatos y con la normativa financiera aplicable a dichas agencias. El acuerdo será aprobado por los consejos de administración de la Agencia, de la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, respectivamente.

3. La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembro, la Agencia, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, facilitará un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El manual contendrá directrices, recomendaciones y mejores prácticas para el intercambio de información. La Comisión adoptará el manual en forma de recomendación”.

Una atenta lectura del *Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima de 2014*¹⁹ ya permitía prever que estos cambios estaban próximos a producirse, pues uno de los párrafos del documento contiene el texto siguiente:

“Con el fin de ampliar la ya estrecha cooperación de Frontex, EMSA y EFCA establecida en el marco de EUROSUR a todas las autoridades de los Estados miembro que llevan a cabo funciones de guardacostas, tales como seguridad marítima, protección, búsqueda y salvamento, control de fronteras, control de pesca, control de aduanas, aplicación general de la ley y protección del medio ambiente, la Comisión presentó propuestas legislativas como parte del “paquete de fronteras” de diciembre de 2015. Con el fin de aumentar el conocimiento general de la situación marítima, así como de apoyar acciones coherentes y rentables, las tres agencias de la UE deben apoyar a las autoridades nacionales que llevan a cabo funciones de guardacostas mediante:

a) compartir, fusionar y analizar los datos disponibles en los sistemas de información de buques y otros sistemas de información alojados por las agencias o accesibles a ellas;

b) prestación de servicios de vigilancia y comunicación basados en tecnología de punta, incluida la infraestructura espacial y terrestre y sensores montados en cualquier tipo de plataforma;

c) proporcionar formación y apoyar el intercambio de personal;

d) planificación e implementación de operaciones multipropósito”.

El mismo texto, al hablar sobre los desarrollos de capacidades afirma que “la idea principal de esta cooperación interinstitucional es racionalizar las actividades de Frontex, EMSA y EFCA para evitar duplicaciones, y que las tres agencias presten

19 Comisión Europea. Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima. Bruselas 22 de junio de 2016. SWD (2016) 217 final.

servicios conjuntos a las autoridades nacionales en las áreas de intercambio de información, prestación de servicios de información, desarrollo de capacidades y capacidad compartida.

3. EL PROYECTO PILOTO

1. De forma paralela a los cambios legislativos a los que se ha hecho referencia en las páginas anteriores, en enero de 2016 se lanzó, a propuesta de la Comisión, un proyecto piloto que, con una duración de 18 meses, debía servir de banco de pruebas para los mecanismos en las áreas de cooperación identificadas en el artículo común que poco después sería introducido en las regulaciones de las agencias.

El proyecto piloto tenía como objetivo crear sinergias operativas y técnicas entre las diferentes funciones de la Guardia Costera a nivel de la UE, particularmente entre EMSA, EFCA y Frontex.

Las actividades del proyecto se agruparon en cuatro tareas:

- Tarea 1: Compartir información.- Bajo la coordinación de EMSA, las tres agencias realizaron conjuntamente un análisis de los servicios que EMSA prestaba, por aquellas fechas, a EFCA y Frontex y los servicios que las agencias ponían al alcance de sus comunidades de usuarios, teniendo en cuenta las necesidades ampliadas de los mismos y las mayores capacidades de vigilancia adquiridas por EMSA, al objeto de definir mejor las sinergias y mejorar las funcionalidades de los servicios.

Se analizaron los servicios siguientes:

- Servicio Marítimo Integrado de EFCA para el Control y Monitoreo de las actividades de pesca (EFCA IMS).
- Los cinco servicios proporcionados por EMSA a Frontex en apoyo de la red de fusión de servicios EUROSUR (EFS).

De acuerdo con el informe final del proyecto piloto²⁰, la información recabada durante su ejecución fue de gran importancia de cara a la adecuación de los servicios hasta entonces prestados por EMSA a las otras dos agencias. En base a esta información los servicios prestados por EMSA se actualizaron y fueron probados en las actividades realizadas bajo el epígrafe de la tarea 4 del proyecto, es decir, en la planificación e implementación de operaciones multipropósito, con resultados positivos, siempre según el literal del texto del informe final.

- Tarea 2: Servicios de vigilancia.- La actividad fue coordinada por EMSA en lo relativo a sistemas de aeronaves pilotadas a distancia y por Frontex en lo relativo a los aviones de ala fija tripuladas²¹.

20 Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project “Creation of a European Coastguard Function”.

21 A los efectos de facilitar la comprensión del texto, se entiende por aeronave tripulada a distancia la “destinada a volar sin piloto a bordo y que se controla a distancia y plenamente desde otro lugar (tierra, otra aeronave, espacio) o que ha sido programada para realizar su vuelo sin intervención (https://www.icao.int/safety/UA/UASToolkit/Pages/FAQ_es.aspx, última visita 12-10-2021) y por aeronave de ala fija un “avión con alas sin movimiento motor, en contraposición con los helicópteros que portan alas rotativas (<http://diccionario.raing.es/es/lema/avión-de-ala-fija>, última visita 12 de octubre de 2021).

- En el caso de las aeronaves tripuladas a distancia el objetivo de la actividad fue la simulación de varios escenarios de casos reales en los que evaluar las capacidades del sistema, los problemas administrativos para su implementación y los procedimientos de mando y control.
- En el caso de las aeronaves de ala fija tripuladas, tanto las capacidades del sistema y los procedimientos de mando y control como los problemas administrativos para su implementación habían sido ya comprobados en el curso de las numerosas operaciones marítimas que Frontex había ejecutado hasta la fecha, por lo que los ejercicios planificados en el proyecto piloto estuvieron dirigidos a estudiar el potencial para el uso de estos aparatos en la implementación de operaciones multipropósito conjuntas.

Como conclusiones, el texto del informe final menciona que se pudo comprobar la utilidad de las aeronaves tripuladas a distancia como complemento a la vigilancia desde embarcaciones ya que el radio de vigilancia de estas se amplía de forma considerable²². En un segundo párrafo sugiere que estos sistemas ofrecen las siguientes ventajas: i) requiere una infraestructura limitada para operar, ii) pueden ponerse en marcha rápidamente, iii) pueden usarse sin restricciones de calendario o condiciones meteorológicas, iv) pueden operar durante mucho tiempo (24/7) y cubrir distancias largas, v) pueden ser dirigidos y permanecer en una ubicación específica, vi) pueden monitorear la actividad de una embarcación específica y vii) pueden detectar personas, embarcaciones, contaminación y objetos en el mar²³. El texto no menciona, sin embargo, en qué grado de eficiencia son ejecutadas estas actividades con respecto a las mismas operaciones pero ejecutadas por aeronaves de ala fija tripuladas.

Con respecto a las aeronaves de ala fija tripuladas, el texto en realidad no ofrece conclusión alguna sino un resumen de los resultados obtenidos en las operaciones en las que este tipo de aeronaves habían sido ya usadas²⁴.

- Tarea 3: Desarrollo de capacidades.- El objetivo fue evaluar posibles apoyos a las autoridades nacionales que desempeñan funciones de Guardacostas, tanto a nivel nacional, como de la Unión Europea e Internacional, con miras a mejorar el intercambio de información y la cooperación en funciones de Guardacostas, a través de la elaboración de directrices, recomendaciones y/ mejores prácticas.

Como resultados de la tarea, el documento menciona²⁵:

- La elaboración de un borrador de una guía para la cooperación inter-agencias. Recoge el texto que este borrador, una vez desarrollado, proporcionará información sobre la base legal de la cooperación inter-agencias, su alcance y marco, las áreas y modalidades de cooperación en materia de cooperación operativa, formación, conocimiento de la situación e investigación y desarrollo. A día de hoy, no se ha realizado trabajo alguno para el desarrollo del borrador inicial.

22 Ibid. Pág 16.

23 Ibid. Pág 16.

24 Ibid. Pág 17.

25 Ibid. Pág 18 y 19.

- El otro resultado se refiere a la formación. Además de identificar cursos de interés mutuo para las tres agencias, el personal de EFCA y su comunidad de usuarios de los Estados miembro participaron en dos eventos de capacitación organizados en la EMSA sobre el uso del Servicio de Vigilancia Marítima y los Servicios Marítimos Integrados de Copérnico y en el desarrollo de un servicio MARSURV para EFCA con ámbito mundial. EFCA incluyó al personal de EMSA y Frontex como posibles beneficiarios de una selección de sus cursos y además puso a disposición su plataforma de aprendizaje electrónico para el personal de las otras agencias. Aparte de lo anteriormente mencionado, a día de hoy se imparte una formación conjunta EMSA-Frontex sobre capacitación a las tripulaciones de aviones de vigilancia y EMSA y EFCA participan en la formación de los oficiales de Frontex desplegados bajo el perfil de Oficial de Guardacostas Europeo.
- Tarea 4: Capacidades compartidas.- Esta actividad, coordinada por Frontex y EFCA, sirvió de banco de pruebas para la planificación e implementación de operaciones multipropósito.

Los objetivos de esta tarea fueron:

- Probar tantas plataformas, procedimientos y protocolos de información como sea posible en el marco del proyecto;
- Adquirir experiencia operativa con el fin de refinar y mejorar las actividades futuras;
- Validar conceptos de operaciones multipropósito (cadena de mando, tareas e informes y cooperación en la escena de acción).

Como resultados de esta tarea, el documento menciona²⁶:

- Las operaciones multipropósito proporcionan claramente un valor añadido que incluye, entre otros, los datos y servicios personalizados relacionados generados por los sistemas de vigilancia, plataformas para el intercambio de información, la formación y el intercambio de mejores prácticas.
- El intercambio de información entre Frontex y EFCA, sobre observaciones de fenómenos de pesca en el transcurso de las operaciones marítimas de Frontex, es apreciado y valioso al permitir un seguimiento útil y oportuno de los mismos.
- Las sesiones informativas libradas por EFCA y Frontex, al personal desplegado en las operaciones marítimas de Frontex, son esenciales para la correcta implementación de las operaciones multipropósito.
- Las agencias de la UE y los Estados miembro se beneficiarían, significativamente, de una cooperación más estrecha en la planificación y ejecución de las operaciones multipropósito.

26 Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project "Creation of a European Coastguard Function".

4. IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO COMÚN

4.1. EL ACUERDO TRIPARTITO

El punto 2 del artículo común insertado en las regulaciones de las tres agencias se ocupa de la forma de materializar el mandato de cooperar en las cinco áreas a que se refiere el punto 1 de ese mismo artículo. En concreto, el mencionado punto 2 establece que *“Las formas concretas en que se efectúe la cooperación entre”* las agencias *“en relación con las funciones de guardacostas se definirán en un acuerdo de colaboración, de conformidad con sus respectivos mandatos y con la normativa financiera aplicable a dichas agencias. El acuerdo será aprobado por los consejos de administración de la Agencia, de la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, respectivamente”*.

Ese acuerdo, al que se conoce con el nombre de Acuerdo Tripartito, fue aprobado en marzo de 2017. No obstante, las conversaciones entre las agencias de cara a la adopción del acuerdo habían comenzado antes, incluso, de que sus regulaciones fueran modificadas con la inserción del artículo común. En efecto, como vimos anteriormente, en 2015 las tres Direcciones Generales de la Comisión Europea más directamente implicadas en el desarrollo del concepto de funciones de Guardacostas, DG HOME, DG MARE y DG MOVE, presentaron un documento conjunto en el Plenario de una Conferencia sobre Funciones de Guardacostas Europeas que, con el título *“Towards a European Coastguard Capacity”*, apostaba por un aumento en la cooperación intersectorial y entre agencias, con el objeto de evitar duplicidades y mejorar la interoperabilidad. Al objeto de desarrollar y comenzar a implementar lo expresado por las tres Direcciones Generales en ese documento, y de paso iniciar las preparaciones para planificar e implementar el Proyecto Piloto *“Creation of a European Coastguard Function”*, al que igualmente se ha hecho referencia con anterioridad, los directores ejecutivos de las tres agencias mantuvieron una reunión por video conferencia con fecha 4 de noviembre de 2015 en la que hicieron patente que la cooperación entre las agencias ya existía desde bastante tiempo atrás, pero que había que buscar nuevas formas de cooperación al objeto de cumplimentar las nuevas políticas de cooperación esbozadas por DG Home, DG Mare y DG Move²⁷.

Las conclusiones de la reunión fueron las siguientes²⁸:

- La futura cooperación para avanzar en la creación de capacidades de Guardacostas a nivel europeo se estructurará en cuatro áreas diferentes: intercambio de información, coordinación de actividades operativas, identificación e intercambio de recursos y actividades de formación conjuntas.
- Las agencias se comprometen a iniciar las acciones pertinentes para la planificación e implementación del proyecto piloto en 2016.
- Las agencias reconocen la necesidad de redactar un documento que cubra, de manera genérica y flexible, la totalidad de la cooperación entre las tres

27 Frontex, EMSA y EFCA (2015), *Informe conjunto de la video conferencia de los directores ejecutivos sobre cooperación entre las agencias*.

28 Frontex, EMSA y EFCA (2015), *Carta conjunta a DG HOME, DG MARE y DG MOVE informando del avance de la cooperación entres las tres agencias*, numero de referencia 18563/18.11.15.

agencias, mientras que los acuerdos de prestación de servicios servirán a los propósitos de definir de forma más concreta las áreas de cooperación y sus implicaciones financieras.

Así pues, desde finales de 2015 hasta la adopción final del documento, las agencias negociaron el texto final entre ellas, aunque, inevitablemente, con ciertas influencias, no siempre bienvenidas, de las Direcciones Generales de la Comisión Europea implicadas.

El documento final puede calificarse, sin lugar a duda, de poco ambicioso pues se limita a desarrollar estricta y someramente (en ocasiones no se puede hablar siquiera de desarrollo somero, ya que simplemente copia y pega) el mandato contenido en dos de los tres puntos del artículo común.

El objeto del documento es, según establece su artículo primero, definir las modalidades de cooperación entre las agencias, cada una dentro de su mandato, para apoyar a las autoridades nacionales que llevan a cabo funciones de guardacostas mediante la prestación de servicios, información, equipos y capacitación, así como mediante la coordinación de operaciones multipropósito. Por “cooperación entre las agencias” hay que entender únicamente aquellos proyectos en los que participan conjuntamente las tres agencias. Frontex propuso la inclusión en el texto de un párrafo que contemplase la inclusión en el ámbito del documento de posibles acuerdos entre dos de las tres agencias o en ámbitos de interés común, pero fuera del campo de las funciones de Guardacostas, y el texto no fue incluido debido a la oposición de EMSA.

El Acuerdo Tripartito establece:

- Las áreas de interés para la cooperación entre las agencias. Las áreas de interés identificadas son un puro copia y pega de las cinco áreas de cooperación contenidas en el párrafo primero del artículo común incluido en las regulaciones de las tres agencias.
- El modelo de gobierno para la gestión de la implementación del Acuerdo Tripartito. El órgano de gestión del Acuerdo tripartito es el Comité Directivo, compuesto por los directores ejecutivos de las tres agencias o sus representantes, y es presidido por uno de ellos en rotación anual. El Comité Directivo se reúne por lo menos una vez al año. En esa reunión anual se aprueba el plan estratégico para el año siguiente y se hace una evaluación de lo realizado el año precedente en base a una serie de indicadores.

El documento prevé la opción de crear Sub-Comités técnicos cuyos miembros deben ser designados por los directores ejecutivos de cada una de las tres agencias.

Las dos primeras decisiones adoptadas por el Comité Directivo en 2017 tuvieron como fin establecer las bases para el funcionamiento de la cooperación que había de implementarse a través del Acuerdo Tripartito.

- La primera de ellas aprueba los términos de referencia para el funcionamiento del propio Comité Directivo²⁹.

29 Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 1/2017 of the Steering Committee under the TWA. Terms of reference for the Tripartite Working Arrangement Steering Committee.

El documento define que el objeto del Comité Directivo es la implementación coherente de la cooperación en funciones de Guardacostas asignadas a las agencias por la Comisión, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

- Administrar y supervisar la implementación del Acuerdo de Trabajo Tripartito.
- Identificar áreas, dentro de las 5 establecidas por la Comisión en el artículo común insertado en las regulaciones de las agencias, en las que se puedan mejorar las sinergias y ejecutar las medidas necesarias para asegurar su correcta implementación.
- Aprobar el Plan Estratégico Anual y cualquier otro documento que se concluya en el marco del Acuerdo Tripartito. El Plan Estratégico Anual describe, de entre las cinco áreas de cooperación identificadas por el legislador, las prioridades para el próximo año y es la base para el desarrollo de los Planes Anuales de Implementación que definen, en detalle, las actividades que cada Agencia implementará bajo el marco de cooperación en funciones de Guardacostas durante el año en curso.
- Evaluar anualmente la implementación del Acuerdo de trabajo tripartito y aprobará el informe anual sobre el estado de la cooperación entre las agencias.

Esta primera decisión reconoce, de nuevo, la posibilidad de crear subcomités técnicos permanentes o ad-hoc para facilitar la implementación de los objetivos del acuerdo.

- Precisamente, la segunda de las decisiones adoptadas por el Comité Directivo trata de la creación de los subcomités técnicos a que hace referencia el párrafo anterior³⁰. De acuerdo con el texto los subcomités técnicos son las herramientas mediante las cuales las tres agencias gestionan la cooperación en Funciones de Guardacostas a nivel técnico. Tienen la tarea de apoyar al Comité Directivo en la ejecución del acuerdo, para implementar el plan estratégico anual en su área de competencia.

Se crean los siguientes subcomités técnicos:

- Subcomité técnico 1: Intercambio de información y servicios de vigilancia. A los efectos del Acuerdo, por “Intercambio de información” hay que entender el intercambio de información disponible en los sistemas de información de buques y otros sistemas de información alojados o accesibles por las agencias. Por su parte, debe entenderse por “Servicios de vigilancia” la cooperación para utilizar servicios de vigilancia basados en tecnología de vanguardia, incluyendo infraestructuras espaciales y terrestres, y sensores montados en cualquier tipo de plataforma³¹.
- Subcomité técnico 2: Desarrollo de capacidades y evaluación de riesgos. A los efectos del Acuerdo, el “Desarrollo de capacidades” tiene como objetivo la elaboración de directrices y recomendaciones, el establecimiento de

30 Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 2/2017 of the steering committee under the TWA. Technical Subcommittees.

31 Ibid. Pág 2.

mejores prácticas, el posible intercambio de herramientas relevantes, así como la formación y el intercambio de personal. Por su parte, la “Evaluación de riesgos” pretende mejorar el intercambio de información y la cooperación en las funciones de Guardacostas, incluyendo el análisis de retos operativos y los riesgos emergentes en el dominio marítimo³².

- Subcomité Técnico 3: Intercambio de capacidades y asuntos legales. A los efectos del Acuerdo, el intercambio de capacidades implica la planificación e implementación de operaciones multipropósito y el compartir naves y aeronaves y otras capacidades, en la medida en que estas actividades sean coordinadas por las agencias y acordadas por las autoridades competentes de los Estados miembro interesados. La parte de *Asuntos legales* aborda los problemas legales que puede tener un impacto en la implementación de la cooperación en funciones de Guardacostas, incluidos los asuntos legales en relación con las operaciones multipropósito, las funciones ejecutivas de los inspectores y/o oficiales de enlace, el alquiler y el intercambio de equipos, la cooperación internacional y relaciones con terceros países³³.

Las tres agencias participan, con representantes nominados por los respectivos directores ejecutivos en cada uno de los Subcomités Técnicos. Cada una de las agencias preside uno de los Subcomités Técnicos, siendo EMSA quién preside el Subcomité técnico número 1, EFCA el número 2 y Frontex el número 3.

Los Subcomités se reúnen, al menos, una vez al año y aprueban su propio plan anual de implementación que, como no puede ser de otra manera, debe estar redactado acorde al plan anual aprobado por el Comité Directivo.

4.2. MANUAL PRÁCTICO SOBRE LA COOPERACIÓN EUROPEA RELATIVA A LAS FUNCIONES DE GUARDACOSTAS

El párrafo tercero del artículo común contenido en los reglamentos de las tres agencias establece que “[l]a Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembro, la Agencia, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, facilitará un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El manual contendrá directrices, recomendaciones y mejores prácticas para el intercambio de información. La Comisión adoptará el manual en forma de recomendación”.

Habrá que esperar hasta 2018 para que comiencen los trabajos para la redacción del manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El 16 de marzo de 2018 la Comisión Europea lanzó una nota conceptual³⁴, redactada conjuntamente por DG HOME, DG MOVE y DG MARE, con el objeto de lanzar el procedimiento de redacción del manual con unas discusiones que tuvieron lugar en el evento anual sobre cooperación europea en funciones de Guardacostas, que tuvo lugar en Vigo los días 11 y 12 de abril de 2018. Finalmente, el informe final

32 Ibid. Pág 3.

33 Ibid. Pág 4.

34 Comisión Europea (2018). Handbook on European cooperation on coast guard functions. Concept note. Ref. Ares (2018) 1463200 – 16 de marzo de 2018.

de la reunión de Vigo tan solo recoge el mandato de la Comisión a las agencias para que, en colaboración estrecha con los Estados miembro, procediesen a la redacción del Manual y de las Agencias al Comité de Dirección del Acuerdo tripartito, para que se tome una decisión acerca de como estructurar el proceso que sería dirigido desde el Subcomité 3 al que se ha hecho referencia en otros lugares de este documento.

De acuerdo con la nota conceptual del 16 de marzo de 2018:

- El Manual debería centrarse en cuestiones prácticas y operativas y recomendaciones para proporcionar orientaciones prácticas a los usuarios finales.
- El Manual no debería crear ninguna obligación legalmente vinculante, ni nuevos derechos u obligaciones para las autoridades de la guardia costera, ni debe ofrecer una guía interpretativa sobre las reglas existentes.
- Dado que la cooperación europea en funciones de guardacostas se centra en la cooperación intersectorial, el alcance del Manual debería limitarse a estas cuestiones de cooperación intersectorial. Esto significa que el Manual no debería recoger la gestión de la cooperación en funciones de Guardacostas cuya competencia recae únicamente en una sola agencia; siendo esta última cubierta por el trabajo respectivo de las agencias con los Estados miembro.
- La cooperación internacional con terceros países no se incluirá en la elaboración inicial del Manual. No obstante, dado que Frontex, EMSA y EFCA vienen cooperando con países terceros, bajo su propio mandato, durante varios años, se prevé cubrir la cooperación internacional intersectorial con terceros países en una fase posterior de la elaboración del Manual.

La Comisión Europea a Comisión recomienda que el manual sobre cooperación europea en funciones de guardacostas se desarrolle, en gran medida, en estrecha cooperación con los organismos de los Estados miembro.

Según el documento, el papel de la Comisión debería ser poner en marcha y dirigir el proceso, mientras que corresponderá a las agencias de la UE establecer un marco intersectorial y coordinar las aportaciones de los diferentes expertos y partes interesadas que participan en el proceso de redacción.

Las agencias fueron requeridas a nombrar expertos para la redacción del documento a finales de 2018. El 29 de enero de 2019 tuvo lugar, en Lisboa, la primera reunión del grupo de trabajo encargado de la redacción del documento. A esa reunión asistieron, aparte de personal DG HOME, DG MOVE, DG MARE, Frontex, EMSA y EFCA, 32 expertos de 19 Estados miembro.

Una segunda reunión tuvo lugar en Vigo el 28 de noviembre de 2019.

Con fecha 20 de julio de 2021 la Comisión Europea aprobó el documento, mediante una Recomendación de la misma fecha³⁵, “como una guía práctica para civiles y autoridades militares de la UE, en el desempeño de funciones de guardacostas, facilitando la colaboración transfronteriza e intersectorial entre ellos”. De acuerdo con el texto de

35 Comisión Europea. Recomendación del 20 de julio de 2021 estableciendo un Manual Práctico en cooperación Europea en funciones de Guarda Costas C(2021) 5310 final.

la recomendación “el manual proporciona una recopilación transparente de los servicios e información disponible a través de las tres agencias. Ayuda a crear sinergias y evitar duplicación y/o redundancia de esfuerzos en la cooperación entre Estados miembro y las tres agencias, resultando en economías de escala.”

4.3. MEDIOS EFECTIVAMENTE PUESTOS A DISPOSICIÓN POR CADA UNA DE LAS AGENCIAS PARA LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO TRIPARTITO

Aparte del personal propio de cada agencia involucrado en la implementación del Acuerdo Tripartito, a través de los comités o subcomités a que se ha hecho referencia en otras partes de este texto, los medios puestos a disposición de la implementación de la cooperación en funciones de Guardacostas que se pretende regular por medio del acuerdo tripartito son los siguientes:

EMSA.- La principal contribución de EMSA a la implementación del Acuerdo Tripartito es la puesta a disposición de EFCA y Frontex, y de las comunidades de usuarios de estas dos agencias, a través de los sistemas de información de las mismas, de la información recogida en su Servicio Marítimo Integrado y de una selección “ad hoc” (diferente para cada una de las Agencias) de sus servicios de información marítimos³⁶.

La otra contribución tradicional de EMSA a la ejecución del acuerdo tripartito es la puesta a disposición de las otras dos agencias de servicios de aeronaves no tripuladas³⁷.

FRONTEX.- Desde incluso antes de formarse el Acuerdo Tripartito, las operaciones conjuntas de Frontex han constituido un marco idóneo para albergar el germen de lo que posteriormente sería conocido con el nombre de operaciones multipropósito en el ámbito de la cooperación entre las agencias, ya que la disponibilidad de medios de vigilancia, tanto terrestres como aéreos, de Frontex en sus operaciones propias han servido para la recolección de información y la ejecución de misiones por parte de las otras dos agencias³⁸. De especial importancia en este aspecto ha sido la puesta a disposición de EFCA y de EMSA de horas de vuelo de los aviones de vigilancia desplegados por Frontex³⁹⁴⁰.

Frontex despliega en sus operaciones un perfil de oficial conocido como Oficial Europeo para Funciones de Guardacostas, que se ocupa de que las operaciones de Frontex cubran cuantas más mejor de las funciones de Guardacostas⁴¹. Estos oficiales reciben formación conjunta por parte de las tres agencias⁴².

EFCA.- El barco que EFCA tiene contratado para cumplimentar sus propios objetivos y funciones participa en ocasiones en el seno de operaciones multipropósito junto a medios materiales de Frontex⁴³. Ese barco lleva a bordo medios para combatir posible casos de contaminación marina cedidos por EMSA⁴⁴.

36 EMSA (2016). Informe anual de actividad. Pág 42.

37 EMSA (2018). Informe anual de actividad. Pág 19.

38 Frontex (2017). Informe anual de actividad. Pág 20.

39 Frontex (2017). Informe anual de actividad. Pág 37.

40 Frontex (2018). Informe anual de actividad. Pág 23.

41 Frontex (2018). Informe anual de actividad. Pág 22.

42 Frontex (2019). Informe anual de actividad. Pág 22.

43 EFCA (2018). Informe anual de actividad. Pág 56.

44 EFCA (2019). Informe anual de actividad Pág 57.

EFCA complementa los datos proporcionados por EMSA sobre la situación marítima través de su Servicio Marítimo Integrado, con los datos recogidos por su propio sistema de monitoreo de embarcaciones que, igualmente, son puestos a disposición de las otras dos agencias y sus comunidades de usuarios⁴⁵.

5. CONCLUSIONES

Como ha podido comprobarse de la lectura de este documento, hay una gran diferencia entre la idea original de las instituciones europeas de instaurar una cooperación en funciones de guardacostas, basadas únicamente en temas medioambientales, y el resultado final de una cooperación basada en la lista de once funciones de guardacostas previamente identificadas por el *Foro Europeo de Funciones de la Guardia Costera*. Una gran diferencia y un periodo muy extenso de tiempo, pues como hemos visto los primeros proyectos datan de 1994.

En definitiva habría una simple explicación para ello. La ausencia de plan. Las instituciones europeas se han venido caracterizando por pretender resolver todos y cada uno de los problemas en el ámbito marino a golpe de agencias⁴⁶. Cuando la noticia es el desastre medioambiental provocado por los hundimientos de los petroleros Erika (1999) y Prestige (2002), en Bruselas la urgencia es instaurar una cooperación en funciones de guardacostas limitada únicamente a aspectos medioambientales y, a medida que los problemas se van extendiendo a casos de piratería en el Golfo de Guinea⁴⁷ o las costas de Somalia⁴⁸ o los lamentables fallecimientos de emigrantes en el Mediterráneo⁴⁹, el tema va virando hacia la cooperación en todas y cada una de las funciones de guardacostas identificadas o identificables.

Pero además de encontrarnos ante un procedimiento que cambia según lo que se considere como prioridad en cada momento, o quizás por eso, los resultados tangibles son más bien escasos y, en realidad, lo que se viene haciendo es dar vueltas en torno a la cooperación que ha existido tradicionalmente, desde hace mucho tiempo y, en todo caso, desde antes de que la Comisión dictase el mandato de cooperar a las agencias.

En efecto, el estudio de viabilidad encargado a ICF International, sobre el que se ha hablado en páginas anteriores, ya recogía que, de hecho, al tiempo de redacción del

45 Frontex (2019). Informe anual de actividad. Pág 23.

46 A modo de ejemplo se puede consultar: Busuioc, M, Groenleer, M & Trondal, J. (2012), The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making. European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester; Egeberg, M. and Trondal, . (2016) "Agencification of the European Union Administration: Connecting the Dots" (March 1, 2016). TARN Working Paper No. 1/2016, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2754716> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2754716> (última visita 2 de junio de 2021).

47 EU Strategy on the Gulf of Guinea, Council of the European Union, 17/03/14. Disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. Fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021.

48 Ledesma, P. A. (2018). "La acción exterior de la Unión Europea en el cuerno de África: De la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)". Revista de estudios europeos, (71), 414-430.

49 González Pliego, Mario. (2009) "El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa". Revista de derecho de la Unión Europea (16), 2009, primer semestre, p. 71-88. ISSN: 1695-1085.

estudio⁵⁰ ya existía "... una amplia colaboración a nivel de los Estados miembro y de la UE en la prestación de servicios de guardacostas" con "... un total de setenta estructuras de colaboración que operan de diversas formas a nivel multilateral (es decir, UE más estados no pertenecientes a la UE), UE, regional y subregional"⁵¹.

Precisamente por reconocer que la cooperación entre las agencias, y entre estas y los Estados ya existía, el estudio identificaba oportunidades de mejorar la cooperación en ciertas áreas y, al final, todo el procedimiento descrito en este documento no ha servido más que para confirmar las conclusiones del estudio de viabilidad.

Efectivamente, el estudio de viabilidad aconsejaba profundizar en la cooperación ya existente en las áreas que siguen:

- "Construcción de capacidades.
- Operaciones conjuntas y compartir recursos.
- Investigación e innovación.

Tal y como vimos anteriormente, en enero de 2016 (es decir, algo antes de que se aprobaran las enmiendas a los reglamentos de Frontex, EMSA y EFCA con la introducción del artículo común) a propuesta de la Comisión, las tres agencias implementaron el proyecto piloto con el objetivo de crear sinergias operativas y técnicas entre las diferentes funciones de la Guardia Costera a nivel de la UE.

Las actividades del proyecto se agruparon en cuatro tareas, que fueron:

- Tarea 1: Compartir información.
- Tarea 2: Servicios de vigilancia.
- Tarea 3: Desarrollo de capacidades.
- Tarea 4: Capacidades compartidas.

Puede verse fácilmente que estas tareas cubren casi exactamente las oportunidades de mejora detectadas por el estudio de viabilidad redactado por ICF unos cuantos años antes. No puede, por tanto, sorprendernos que las áreas en las que la Comisión encarga a las agencias estrechar su cooperación con el objeto de, no lo olvidemos, apoyar a las autoridades de los Estados miembro que llevan a cabo funciones de Guardacostas sean una mera reformulación de las detectadas en el estudio de viabilidad que, insisto, son sobre las que se articuló el proyecto Piloto y consecuencia de la cooperación que, en realidad, ya existía con anterioridad entre las agencias. De hecho, el primer acuerdo de cooperación entre las tres agencias fue firmado ya en diciembre de 2009⁵².

50 Recordemos que la idea original fue la de tener el estudio finalizado para antes 2006, pero que en efecto no se presentó hasta junio de 2014.

51 CF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions (disponible en <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2014-06-icf-coastguard.pdf>, última visita 21 de marzo de 2021. Pág. 13.

52 Información disponible en <http://www.emsa.europa.eu/about/cooperation.html> (última visita 6 de junio de 2021) y Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project "Creation of a European Coastguard Function" Pág 5.

Así pues, la cooperación Europea en funciones de Guardacostas, a día de hoy, se mantiene reducida al ámbito del acuerdo tripartito, al que se hace referencia en otras partes de este trabajo, lo que implica que sus únicos actores son, aparte de los servicios de los Estados miembro que ejercen alguna de las funciones de Guardacostas, las agencias EMSA, EGCA y Frontex, y “estancada” en unas áreas de cooperación detectadas, por primera vez en 2014. Esto no parece cumplir las expectativas de lo dispuesto en la revisión del 2018 del Plan de Acción para la Estrategia Marítima Europea⁵³, que en su considerando 13 “recuerda la importancia de abordar los aspectos relacionados con la protección costera de la seguridad marítima mediante la promoción de sinergias entre los agentes civiles y militares que cumplen funciones de guardacostas” y alienta a Frontex, EMSA y EFCA no solo a profundizar en su cooperación sino a hacer partícipe de la misma a otras agencias de la UE “cuando proceda”; asimismo, en su considerando 14 “pide a todos los agentes, en particular a los Estados miembro, a la Comisión y al Alto Representante, que también actúa como jefe de la Agencia Europea de Defensa, que trabajen en estrecha colaboración y, cuando proceda, con otros órganos y agencias de la UE, en particular Frontex, EMSA y EFCA, con el fin de garantizar la implementación efectiva del Plan de Acción”.

De hecho, un estudio de las acciones contenidas en el plan nos permite comprobar que la acción A.1.7, que claramente describe la cooperación europea en funciones de Guardacostas, contempla a EUROPOL como una de las agencias directamente involucradas en la misma. Lamentablemente, a día de hoy, aparte de los acuerdos bilaterales existentes entre las agencias⁵⁴, EUROPOL únicamente coopera con Frontex y EFCA en el ámbito del Ciclo de Políticas de la UE para la Delincuencia Internacional Organizada y Grave (EMPACT)⁵⁵, que pretende ser un punto de encuentro entre los servicios de Guardacostas, policía y aduanas⁵⁶.

Del mismo modo la Agencia Europea de Defensa (EDA) figura como involucrada en las acciones A.2.3, A.4.4, A.5.1, A.5.5, y B.2.5.

BIBLIOGRAFÍA

Beduschi, N. (2016). “The new European border and coast guard: A failed response to the migration crisis”. Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies

Busuioc, M, Groenleer, M & Trondal, J. (2012), The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making. European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester.

Carrera, S. & Den Herzog, L.: “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, en CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº 88, 2016.

53 Consejo de la Unión Europea. 26 de junio de 2018. *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*.

54 Por ejemplo el Plan de Acción acordado entre Frontex y Europol en 2019 (<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/europol-and-frontex-sign-new-joint-action-plan-NS6YYK>) (Última visita 12 de octubre 2021).

55 https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact-fighting-crime-together_en (Última visita 12 de octubre de 2021).

56 Plan de acción conjunto Frontex-Europol firmado en Luxemburgo el 7 de Junio de 2019, pag 8, disponible en <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/186840/1-Joint-Europol-Frontex-Action-Plan-2019-original.pdf> (Última visita 12 de octubre de 2021).

Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gros, D. & Guild, E.: The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, CEPS, 2017.

Comisión Europea (2010), Propuesta de REGLAMENTO (UE) N° [...] DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (COM/2010/0611 final - COD 2010/0303).

Comisión Europea (2018). Handbook on European cooperation on coast guard functions. Concept note. Ref. Ares(2018)1463200 - 16/03/2018.

Comisión Europea. Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima. Bruselas 22,06,2016. SWD (2016) 217 final.

Comisión Europea. Recomendación del 20 de julio de 2021 estableciendo un Manual Práctico en cooperación Europea en funciones de Guarda Costas C(2021) 5310 final.

Consejo de la Unión Europea. 26 de Junio de 2018. Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan.

De Bruycker, Ph., "The European Border and Coast Guard: A New Model built on an Old Logic", European Papers, Vol. 1(2), 2016.

De Castro Sánchez, C., "Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?", en La UE y la protección de los derechos fundamentales (Coord. A. Salinas y E. Martínez), 2018.

DIRECTIVA 2005/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones.

EFCA (2018). Informe anual de actividad.

EFCA (2019). Informe anual de actividad.

Egeberg, M. and Trondal, . (2016) "Agencification of the European Union Administration: Connecting the Dots" (March 1, 2016).

EMSA (2016). Informe anual de actividad.

EMSA (2018). Informe anual de actividad.

EU Strategy on the Gulf of Guinea, Council of the European Union, 17/03/14.

European Commission (2015) "Towards a European Coastguard Capacity", Non-paper on Coastguard Functions in the EU (17 September 2015).

European Parliament, STOA Project "From European Concepts of Maritime Safety to the Establishment of a European Environmental Coast Guard", Final Report PE 184.196/rev; Brussels, Oct. 1994.

European Parliament, STOA workshop: Towards a European Environmental Coast Guard, Workshop Study and Technical Annex, Working document for the STOA Panel; Luxembourg, April 1998.

Fabrizi-Racine, N., “Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes”, en *La Revue des droits de l'homme*, 2017.

Fernández Rojo, D.: “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamentos de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015”, en *European Papers*, Vol. 1 (1), 2016.

Fernández Rojo, D.: “Reglamento 2016/1624: De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017.

Ferraro f. & De Capitani, E., “The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform?”, *ERA Forum*, 2016.

Frontex (2017). Informe anual de actividad.

Frontex (2018). Informe anual de actividad.

Frontex (2019). Informe anual de actividad.

Frontex, EMSA y EFCA (2015), Carta conjunta a DG HOME, DG MARE y DG MOVE informando del avance de la cooperación entre las tres agencias, numero de referencia 18563/18.11.15.

Frontex, EMSA y EFCA (2015), Informe conjunto de la video conferencia de los directores ejecutivos sobre cooperación entre las agencias.

Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 1/2017 of the Steering Committee under the TWA. Terms of reference for the Tripartite Working Arrangement Steering Committee.

Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 2/2017 of the steering committee under the TWA. Technical Subcommittees.

Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project “Creation of a European Coast-guard Function”.

González Pliego, Mario. (2009) “El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa”. *Revista de derecho de la Unión Europea* (16), 2009, primer semestre. ISSN: 1695-1085.

ICF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions.

Ledesma, P. A. (2018). “La acción exterior de la Unión Europea en el cuerno de África: De la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)”. *Revista de estudios europeos*, (71).

Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo), Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación (COM(2003) 92 – C5-0076/2003 – 2003/0037(COD)), 5 de noviembre de 2003.

Peña Díaz, F. de A., “La Agenda Europea de migración: últimos desarrollos”, en *REEI*, nº 33, 2017.

Plan de Acción acordado entre Frontex y Europol en 2019.

Plan de acción conjunto Frontex-Europol firmado en Luxemburgo el 7 de Junio de 2019.

Presta Novello, D.: "The EU response to migration pressures: the challenge of getting back to Schengen, the future management of the EU's external borders and Turkey's role", 2016.

REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

REGLAMENTO (UE) 2016/1625 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

REGLAMENTO (UE) 2016/1626 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

REGLAMENTO (UE) 2019/1896 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624.

Report on the proposal of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament (COM(2018)0390- C(-0270/2018-2018/2010(COD))).

TARN Working Paper No. 1/2016.

Vytautas, L. (2018). Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions., in Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans, GOMI-LEX,978-84-17279-02-8.