



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Internacional Público**

Curso 2019/2020

**EL ESTABLECIMIENTO DE LA GUARDIA  
EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS:  
¿HACIA UNA CENTRALIZACIÓN EN LA  
GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERNAS  
DE LA UNIÓN EUROPEA?**

**SARA OSUNA GRANDA**

**Tutor: Juan Santos Vara**

**Salamanca, 2020**



# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Internacional Público**

**Derecho de la Unión Europea**

### **EL ESTABLECIMIENTO DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS: ¿HACIA UNA CENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE FRONTERAS EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA?**

### **THE ESTABLISHMENT OF THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD: TOWARDS A CENTRALIZATION OF THE EXTERNAL BORDERS MANAGEMENT OF THE EUROPEAN UNION?**

**Nombre de la estudiante: Sara Osuna Granda**  
**e-mail de la estudiante: saraosuna18@usal.es**

**Tutor: Juan Santos Vara**



Declaro que este Trabajo de Fin de Grado ha sido redactado por mí sin ninguna ayuda externa no autorizada, es original y no ha sido presentado a ninguna otra institución para su evaluación ni previamente publicado en su totalidad ni por partes. Todo préstamo literal o conceptual, cualquiera que sea su extensión, incluyendo tablas, gráficos, mapas, etc., que se hayan extraído de otras fuentes, se han referenciado como tal sin excepción alguna. Asimismo, asumo que la detección de plagio en este trabajo conllevará su exclusión de la defensa pública en la convocatoria correspondiente.

A la memoria de todas aquellas personas que murieron en las aguas del Mediterráneo, pero no  
en el olvido.

A aquellos que no siempre ven el horizonte  
de sus vidas con claridad.

*À mes amis syriens.*

*"No one leaves home unless  
home is the mouth of a shark".*

WARSAN SHIRE

*"Las fronteras son hoy el problema mundial más acuciante y están en la tierra, pero también  
dentro de nosotros, lindando con la indignidad de nuestra indiferencia".*

ROSA MONTERO

## **RESUMEN**

La repentina presión migratoria a la que se ha visto expuesta la Unión Europea desde 2015 ha constituido uno de los múltiples factores para reformular el mandato y los poderes de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) por cuarta vez. El nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas recoge la normativa a propósito del ámbito competencial de la Agencia, así como el fortalecimiento de las actividades operativas del cuerpo permanente de FRONTEX en el terreno de los Estados miembros del sur del Mediterráneo. Entre sus principales innovaciones destacan la creación de un cuerpo permanente de 10.000 efectivos para el año 2027, una mayor financiación, la facultad de la Agencia para intervenir en Estados terceros, el desarrollo de poderes ejecutivos y coercitivos por parte del personal estatutario o el refuerzo de sus competencias operativas en materia de retorno. Con el objetivo de ofrecer una respuesta efectiva a esta grave crisis que todavía sigue latente en el continente europeo, las instituciones de la Unión todavía permanecen lejos de centralizar la administración de sus fronteras externas, ya que la gestión de las mismas sigue estando, en última instancia, en manos de la soberanía nacional de los Estados miembros. En este sentido, las limitaciones que presentan las actuaciones de la Agencia para hacer frente a la llegada masiva de nacionales de terceros Estados siguen focalizándose en supervisar la gestión fronteriza y asistir a las autoridades nacionales sujetas a este tipo de oleadas migratorias. La entrada en vigor de este Reglamento refleja un intento de comunitarización de las políticas de inmigración y de asilo de la Unión Europea, a pesar de que los Estados continúan mostrando reticencias a la hora de ceder su soberanía en este ámbito material.

## **PALABRAS CLAVE**

Gestión de fronteras externas; FRONTEX; Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC); Reglamento 2019/1896; Reglamento 2016/1624; Presión migratoria; Nacionales de terceros Estados; Operaciones conjuntas de retorno; Asistencia técnica y operativa; *Hotspots*; Guardias fronterizos; Guardacostas.



## **ABSTRACT**

The sudden migratory pressure to which the European Union has experienced since 2015 has been one of the many factors in reforming the mandate and powers of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) for the fourth time. The new regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard takes over both the regulation concerning the Agency's field of competence and the strengthening of the operational activities of FRONTEX's permanent body on the Mediterranean States Members' territories. Among its main innovations are the creation of a 10,000 strong permanent corps by 2027, increased funding, the Agency's ability to intervene in third states, the development of executive and coercive powers of the statutory staff and the strengthening of its operational powers in the field of return. With the aim of providing an effective response to this crisis that is still latent on the European continent, the EU's institutions are still far from centralizing the administration of its external borders. In fact, its management is still a matter of the member states national sovereignty. In this regard, the limitations of the Agency's actions in dealing the mass influx of third country nationals continue to focus on supervising the border management and assisting the national authorities' subjects to this type of migratory waves. The entry into force of this regulation reflects an intent to communitise the European Union's Immigration and asylum policies, despite the fact the States continue to be reluctant to surrender their sovereignty in this material area.

## **KEYWORDS**

Management of external borders; FRONTEX; European Border and Coast Guard; Regulation 2019/1896; Migratory pressure; Third country nationals; Joint return operations; Technical and operational assistance; Hotspots; Border guards; Coast guards.

## RÉSUMÉ

La soudaine pression migratoire qui affecte l'Union européenne depuis 2015 a constitué l'un des différents facteurs qui ont entraîné une quatrième modification du mandat et des pouvoirs de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX). Le Règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes rassemble la réglementation quant à la compétence de l'Agence, ainsi que le renforcement des activités opérationnelles du corps permanent de FRONTEX sur le territoire des États Membres de la région méditerranéenne. Parmi ses principales innovations figurent la création d'un corps permanent de 10 000 personnes d'ici 2027, une augmentation des fonds, le pouvoir d'intervention de l'Agence dans des États tiers, le développement de pouvoirs exécutifs et de coercition du personnel statuaire ou le renforcement de ses pouvoirs opérationnels en termes de retour. Dans le but d'apporter une réponse efficace à cette crise qui continue d'être latente en Europe, les institutions de l'UE sont encore loin d'avoir centralisé l'administration de ses frontières extérieures. En effet, leur gestion appartient toujours à la souveraineté nationale des États Membres. À cet égard, les limites des actions de l'Agence face à l'afflux massif de ressortissants de pays tiers continuent de se concentrer sur la supervision de la gestion des frontières et l'assistance octroyée aux autorités nationales soumises à ces vagues migratoires. L'entrée en vigueur de ce Règlement traduit une tentative de communitarisation des politiques d'immigration et d'asile de l'UE, malgré la réticence persistante des États quand il s'agit d'abandonner leur souveraineté dans ce domaine.

## MOTS CLÉS

Gestion des frontières extérieures ; FRONTEX : Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ; Règlement 2019/1896 ; Pression migratoire ; Ressortissants de pays tiers ; Opérations de retour conjointes ; Assistance technique et opérationnelle ; *Hotspots* ; Gardes-frontières ; Garde-côtes.

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	- 1 -
2. JUSTIFICACIÓN DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DEL MANDATO DE LA AGENCIA FRONTEX.....	- 5 -
3. LA CREACIÓN Y EL EQUIPAMIENTO DEL CUERPO PERMANENTE DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.....	- 8 -
4. EL NUEVO MANDATO Y LAS NUEVAS TAREAS OPERATIVAS DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS TRAS LA REFORMA DEL REGLAMENTO (UE) 2019/1896.....	- 13 -
5. LA SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR PARTE DE FRONTEX .....	- 17 -
6. LAS ACTIVIDADES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS EN LOS <i>HOTSPOTS</i> .....	- 19 -
7. EL DENOMINADO “DERECHO A INTERVENIR” DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS .....	- 22 -
8. LAS OPERACIONES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS EN MATERIA DE RETORNO .....	- 24 -
9. LAS OPERACIONES EXTRATERRITORIALES Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA AGENCIA .....	- 30 -
10. LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE VIGILANCIA EUROSUR EN FRONTEX ..	- 34 -
11. CONCLUSIONES .....	- 35 -
12. BIBLIOGRAFÍA.....	- 39 -



## **GLOSARIO**

AECP	Agencia Europea de Control de la Pesca
AESM	Agencia Europea de Seguridad Marítima
CE	Comisión Europea
CESE	Comité Económico y Social Europeo
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo <i>(European Asylum Support Office)</i>
EGI	Estrategia de Gestión Integrada
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EURODAC	Dactiloscopia Europea
EUROPOL	Oficina Europea de Policía <i>(European Police Office)</i>
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras

FRONTEX Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa

en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la

Unión Europea

GEFC Guardia Europea de Fronteras y Costas

ONG Organización No Gubernamental

SECA Sistema Europeo Común de Asilo

SIS Sistema de Información de Schengen

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UE Unión Europea

VIS Sistema de Información de Visas



## **1. INTRODUCCIÓN**

La gestión y control fronterizos siempre han sido cuestiones de importancia capital para el conjunto de la comunidad internacional. Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar la inviolabilidad de sus territorios a través de las labores de control, supervisión y vigilancia de las sus fronteras que, en tanto que una institución jurídica, pretenden delimitar las esferas políticas, sociales y económicas de los distintos países. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Convenio de Aplicación de Schengen, posteriormente comunitarizado por el Tratado de Ámsterdam de 1997, ha tenido lugar la consolidación de conceptos como “fronteras interiores” y “fronteras exteriores” en los Estados miembros (DEL VALLE GÁLVEZ, 2019: 87).

Así, el régimen de fronteras interiores, regulado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), establece de manera clara y explícita la supresión de controles a la vez que consagra el principio de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. De hecho, el Título del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) incluye un capítulo a propósito de las Políticas sobre Controles en las Fronteras, Asilo e Inmigración, donde el artículo 77 dice así:

“1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) Garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.
- b) Garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores<sup>1</sup>”.

En este contexto, uno de los fenómenos que ha venido afectando a Europa de manera especialmente intensa desde mediados de la década pasada han sido los flujos migratorios. Los desplazamientos masivos de millones de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida han puesto en duda la eficacia del funcionamiento de los sistemas de control fronterizos exteriores europeos, que se vieron desbordados, sobre todo entre los años 2015 y 2016 tras la llegada a costas europeas de miles de solicitantes de protección internacional.

La decisión unilateral por parte de algunos Estados a la hora de restaurar los controles fronterizos internos guarda relación con los movimientos secundarios de los

---

<sup>1</sup> Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C-83/47, de 30 de marzo de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>.



inmigrantes en situación irregular dentro de la UE. Aunque este tipo de decisiones se encontraban en conformidad con el Código de Fronteras de Schengen<sup>2</sup>, erosionaron el acervo comunitario que garantizaba movimientos transfronterizos dentro de este espacio Schengen. Enfrentados a esta situación, las instituciones de la UE adoptaron una serie de medidas políticas, legales y operativas para evitar el colapso del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y el desmoronamiento del área de libre circulación de la UE (TSOURDI, 2020: 193).

A pesar de que, en la actualidad, el número de personas que llegan a las fronteras exteriores de la UE ha disminuido significativamente, el tema del asilo todavía domina la agenda política de la UE, revelando una profunda brecha entre los Estados miembros. En este sentido, es importante señalar que se trata de una grieta de carácter político, ya que, en el fondo, radica la disputa sobre una serie de cuestiones centrales, entre ellas, la idoneidad del "intercambio de personas" como herramienta para lograr un reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros (TSOURDI, 2020: 193).

En todo caso, la salvaguarda y protección de las fronteras exteriores, así como las actividades de asistencia e intervención, han sido llevadas a cabo conjuntamente por la Unión y los Estados miembros a través de diferentes mecanismos e instrumentos. Para su estudio, es imprescindible subrayar el Código de fronteras Schengen como pilar central en la gestión de fronteras, que convive con la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (conocida comúnmente como FRONTEX).

El 6 de octubre de 2016 se introdujo de manera oficial la Guardia Europea de Fronteras y Costas (en adelante GEFC), sucesora de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) con las consiguientes innovaciones dentro 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<sup>3</sup>. El comisario encargado por aquel

---

<sup>2</sup> Unión Europea. Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L- 105/1, de 13 de abril de 2006. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=ES>>.

<sup>3</sup> Unión Europea. 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° 863/2007

entonces de la cartera de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, destacó durante su inauguración que dicho cambio suponía un nuevo e importante avance en el ámbito de gestión de fronteras exteriores de la Unión al establecer un verdadero cuerpo ejecutivo en conjunto con los principios de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembros y la Unión Europea. En palabras del excomisario:

« Une meilleure gestion de nos frontières extérieures et des flux migratoires restera une priorité clé pour l'Union européenne, les États membres et nos citoyens dans les années à venir. Des défis plus grands exigent de faire appel à des ressources plus importantes - c'est pourquoi nous proposons de quasiment tripler le budget dans ce domaine. Le renforcement des financements jouera un rôle essentiel en nous permettant de mettre en œuvre nos priorités politiques: davantage sécuriser nos frontières extérieures, continuer à accorder une protection à ceux qui en ont besoin, mieux soutenir la migration légale et les efforts d'intégration, lutter contre la migration irrégulière, et assurer le retour effectif et rapide de ceux qui ne bénéficient pas du droit de séjour »<sup>4</sup>.

Así, las últimas reformas realizadas a propósito del marco jurídico de la Agencia, es decir, los Reglamentos (UE) 2016/1624 y (UE) 2019/1896, constituyen la tercera y cuarta revisión de carácter legislativo del mandato y funciones de FRONTEX desde la creación de la Agencia en 2004 por el Reglamento (CE) 2007/2004<sup>5</sup>. No obstante, las primeras reformas trajeron consigo equipos de intervención rápida (Reglamento (UE) 863/2007), así como la protección de los derechos fundamentales (1168/2011).

Pero en el año 2015, la Comisión expresó su preocupación por la necesidad de creación de un sistema europeo conformado por un cuerpo común con una mayor amplitud en sus tareas operativas en el terreno. Una vez escuchadas sus ambiciones, el proceso de creación de un conjunto de guardias fronterizos fue extraordinariamente rápido, pues en menos de un año se trasladó a papel la propuesta legislativa de la Comisión Europea (expresada el 15 de diciembre de 2015) y se publicó en el Diario

---

del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-251/1, de 16 de septiembre de 2016. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf>>.

<sup>4</sup> Commission Européenne, « Budget de l'Union : La Commission propose une importante augmentation des financements visant à renforcer la gestion des migrations et des frontières », *Communiqué de presse*, 2018. Disponible en : <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_4106](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4106)>.

<sup>5</sup> Unión Europea. Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-349/1, de 25 de noviembre de 2004. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=ES>>.

Oficial de la Unión Europea (DOUE), en concreto el 16 de septiembre de 2016. Sin embargo, cabe señalar que, debido a la urgencia de adoptar una GEFC lo más pronto posible, la Comisión omitió el proceso de evaluación de su impacto (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 4).

No es hasta dos años después de la introducción de este nuevo Reglamento cuando Jean Claude Juncker anuncia en su discurso sobre el Estado de la Unión, en septiembre de 2018, su intención de fortalecer aún más el mandato y las funciones de FRONTEX con la finalidad de desplegar progresivamente efectivos del cuerpo de la GEFC hasta alcanzar los 10.000 para el año 2027<sup>6</sup>. Así, el 17 de abril de 2019, el Parlamento Europeo adoptó la propuesta del entonces presidente de la Comisión para aumentar los poderes ejecutivos de la Agencia paulatinamente hasta 2027 (y no para 2020 como incluía inicialmente la propuesta legislativa procedente de la Comisión). Lo sucedido con el Reglamento de 2016 vuelve a repetirse y el nuevo Reglamento 2019/1896 se gesta en tiempo récord, ya que su publicación en el DOUE data del 13 de noviembre de 2019<sup>7</sup>, es decir, un año y dos meses después del anuncio de la propuesta legislativa de la Comisión.

Sin embargo, a pesar de la ambición de la que se revisten todos estos objetivos, la gestión de las fronteras externas sigue siendo una materia de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, quienes todavía muestran numerosas reticencias a la hora de ceder su soberanía en este ámbito competencial. A la vez que la Comisión apuesta por un sistema integrado de gestión de fronteras y una comunitarización de las políticas de inmigración y asilo, las autoridades nacionales de los Estados miembros siguen concibiendo la gestión fronteriza de manera distinta y difieren en sus intereses. Las características geográficas y geopolíticas en las que se inserta cada uno de ellos moldean sus objetivos e intereses nacionales en la materia, lo que impide lograr una visión común en muchos de los aspectos que abarcan este tipo de políticas.

A lo largo de este trabajo se realiza un estudio y un análisis de las principales aportaciones del Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la GEFC, especialmente en lo referido a su mandato y a la adjudicación de nuevos poderes ejecutivos para el cuerpo

---

<sup>6</sup> European Commission, “State of the Union 2018, the Hour of European Sovereignty”, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12_en)>.

<sup>7</sup> 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, DO L-295. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2019/295/L00001-00131.pdf>>.

permanente del que se compone la Agencia. Así, se abarcarán cuestiones tales como la creación del cuerpo permanente de guardias fronterizos y su equipamiento, el papel supervisor de FRONTEX sobre los Estados, las operaciones de sus efectivos en los *hotspots*, el derecho de intervención en el territorio de los Estados miembros y de terceros Estados, las actividades de la GEFC en las operaciones conjuntas de retorno o el papel desempeñado por EUROSUR, entre otras.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DEL MANDATO DE LA AGENCIA FRONTEX**

Desde la crisis migratoria que tuvo lugar en el Mediterráneo en 2015, son muy frecuentes las críticas procedentes de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) a propósito de la mala gestión fronteriza por parte de determinadas agencias europeas en el terreno, tales como FRONTEX, pues se les acusa de que sus misiones operacionales priorizan la vigilancia, el control y la lucha contra la migración irregular en detrimento de los derechos humanos. En este sentido, la aparición de nuevos flujos migratorios junto a la denominada “crisis de los refugiados” ha obligado a que la Unión Europea ofrezca mejores garantías en materia de gestión de fronteras y protección de derechos humanos tal y como recoge en su legislación al mismo tiempo que cumple con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, el número de muertes en el Mediterráneo sigue en aumento y esto hace que muchas personas pongan en duda la verdadera responsabilidad de la UE en la materia, quien no puede desentenderse del asunto ya que, las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, lejos de mantenerse de brazos cruzados, seguirán llamando a las puertas del territorio europeo.

En este contexto geopolítico, podemos decir que FRONTEX representa un modelo de securitización de las políticas migratorias de la UE para hacer frente a la llegada masiva de migrantes a las costas europeas, ya que contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. A modo de piedra angular de los esfuerzos de la Unión a la hora de salvaguardar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Agencia, creada en 2004, desempeña numerosas y diversas funciones. Entre ellas encontramos actividades de lucha contra la delincuencia transfronteriza, asistencia en la prevención de atentados terroristas, despliegue de efectivos en el terreno, análisis de riesgos, seguimiento de la situación en las fronteras exteriores de la UE, evaluación del nivel de vulnerabilidad, cooperación con las autoridades nacionales en las funciones de

vigilancia costera, intercambio de información sobre actividades delictivas, operaciones de retorno, operaciones de reacción rápida, operaciones de investigación e innovación con el fin de satisfacer las necesidades de las autoridades de vigilancia fronteriza, formación de la Guardia de Fronteras y Costas de la UE, entre muchas otras operaciones conjuntas (LEGGERI, 2020).

Sin embargo, debido a las sucesivas olas migratorias y a la actual falta de solidaridad entre los Estados miembros de la UE, una nueva reglamentación del mandato de la Agencia se ha visto necesaria. El objetivo principal de esta reformulación legislativa pretende lograr la creación de un cuerpo permanente con capacidad ejecutiva en las fronteras exteriores de la Unión. No obstante, como hemos mencionado anteriormente, hay que tener presente que la gestión de fronteras es una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. Por ello, desde el momento de su creación en 2004, la Agencia se ha enfrentado a diversos impedimentos a la hora de lograr avanzar en una única dirección, viéndose su objetivo obstaculizado por una falta de integración política en la materia.

El nuevo Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de 13 de noviembre de 2019, ha surgido frente a la ineficacia de la anterior reforma por la que había pasado la Agencia en 2016 para paliar la mala gestión fronterizas ante el reto migratorio. En este sentido, la nueva reglamentación deja en manos de los Estados miembros la “capacidad de ejecución y la viabilidad de una fuerza policial fronteriza europea” (ACOSTA SÁNCHEZ, 2019: 3). Además, otra de las razones de la aparición de este nuevo Reglamento han sido las lagunas existentes con respecto a la actuación operacional de los efectivos de FRONTEX, sobre todo en aquello que respecta a las propias contribuciones nacionales, ya que el contingente de reacción rápida que se fijó como objetivo en la reforma anterior no cubría los 1.500 efectivos previstos. Por otro lado, la falta de compromiso de los Estados miembros en la gestión conjunta y coherente de sus fronteras exteriores ha dificultado su tarea de vigilancia de las fronteras marítimas dentro de sus competencias de control de migraciones en tanto que Agencia operativa.

Todo ello hizo que el Consejo Europeo introdujera el nuevo Reglamento sobre FRONTEX para sustituir al anterior Reglamento 2016/1624 con la finalidad de alcanzar una gestión eficaz de las fronteras exteriores del territorio europeo. El texto fue aprobado el 8 de noviembre de 2019 con 23 votos a favor, 3 abstenciones por parte de Dinamarca,

Reino Unido e Irlanda y 2 votos en contra por parte de España e Italia; siendo estos dos últimos dos de los principales países de entrada de inmigración irregular por vía marítima (ACOSTA SÁNCHEZ, 2019: 5). Cabe destacar la aprobación del Reglamento a través del procedimiento legislativo ordinario, de una manera rápida dada la urgente necesidad de establecer un régimen más eficaz en el ámbito de la gestión fronteriza para paliar las consecuencias de la gravísima crisis humanitaria que aconteció tras el fenómeno de la inmigración irregular a partir de 2015.

Hablamos entonces de una cuestión multidimensional que pretende fortalecer los mecanismos que tienen cabida en el control de fronteras y con una serie de cambios convenientes de destacar. Entre estos pilares fundamentales encontramos el aumento cuantitativo de pasar de 1.500 efectivos a 10.000 para el año 2027. Asimismo, se triplica la dotación económica anual de la Agencia y se incorpora EUROSUR, un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento Europeo y Consejo<sup>8</sup>). Otro aspecto innovador es la Estrategia de Gestión Integrada (EGI) para conseguir una mejor coordinación y cooperación entre los Estados miembros, no solo a nivel europeo sino también a nivel interno o nacional. Ligada a esta última idea se pretende también mejorar la cooperación con terceros Estados a través de acuerdos bilaterales con el objetivo de desarrollar una cooperación leal. Así, se da prioridad al propósito de alcanzar una mayor solidaridad hacia los Estados del sur del Mediterráneo que se han visto desbordados ante la llegada a sus costas de nacionales de terceros países.

Por tanto, son varias las razones y causas que han llevado a reformar por cuarta vez el mandato y los poderes de la Agencia para proporcionar la suficiente cobertura legal a las prácticas desarrolladas por el cuerpo permanente de FRONTEX, no solo en el territorio de los Estados miembros, sino también en las aguas nacionales y extranacionales, así como en sus relaciones con terceros Estados y sus competencias ejecutivas en “terceros países vecinos”. En definitiva, el control democrático del conjunto de sus actividades ha tenido que reforzarse nuevamente para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión en materia de gestión de fronteras.

---

<sup>8</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-295/1, 6 de noviembre de 2013. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=ES>>.

### **3. LA CREACIÓN Y EL EQUIPAMIENTO DEL CUERPO PERMANENTE DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS**

Dentro de las responsabilidades y funciones de los guardacostas nacionales encontramos diversas tareas tales como la protección, seguridad y salvamento marítimos, el control de la pesca, el control aduanero, las funciones policiales o la protección del medio ambiente, entre otros. En el desarrollo de estas actividades intervienen tanto autoridades civiles como militares de los Estados miembros, además de varias agencias de la Unión, que apoyan a los países en sus actuaciones (SANTOS VARA, 2018: 167). Entre las más destacadas encontramos la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECF) y la propia FRONTEX.

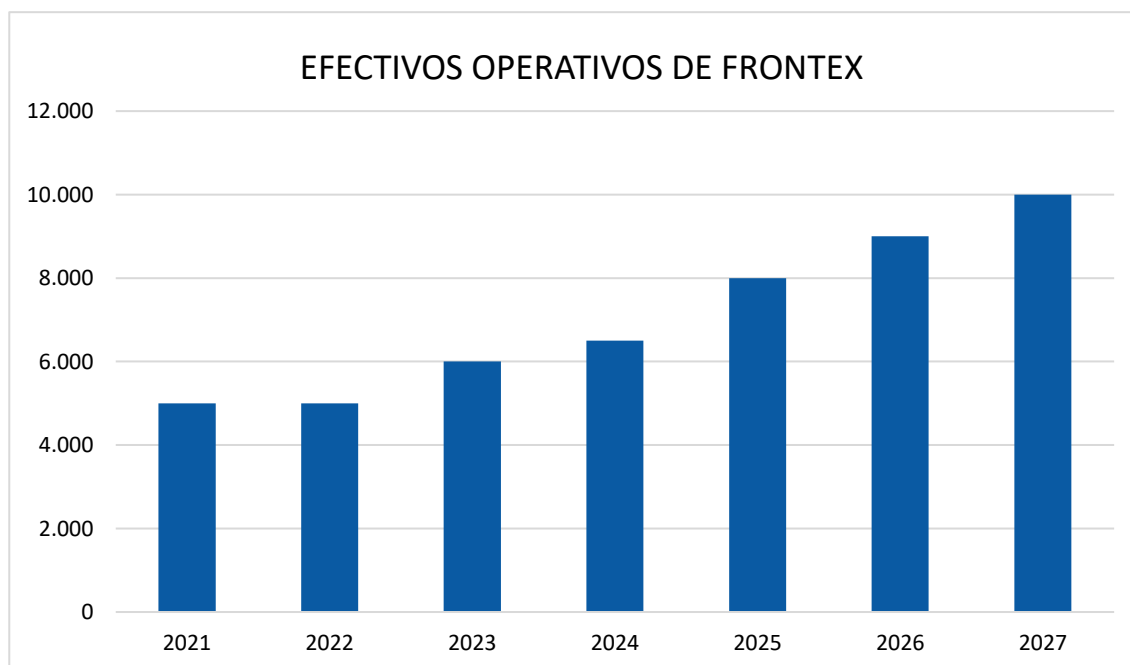
Para el efectivo desempeño de su función de protección de fronteras marítimas, las autoridades nacionales colaboran y coordinan el ejercicio de sus actividades con una serie de funcionarios de la UE de manera que se puedan obtener resultados más eficientes en la práctica. Sin embargo, con el objetivo constante de reducir la dependencia de FRONTEX del equipamiento técnico puesto a su disposición por parte de los Estados, el artículo 38 del Reglamento 2016/1624 introdujo como novedad que la GEFC podía adquirir su propio equipamiento técnico para desplegarlo durante el curso de sus operaciones conjuntas, proyectos piloto, intervenciones fronterizas rápidas y operaciones de retorno que sean organizadas por la Agencia (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 16). Con el fin de estar en disposición de todos estos mecanismos e instrumentos, la Comisión Europea asignó un total de 40 millones de euros a la GEFC para el periodo comprendido entre 2017 y 2020 (COM, 2017: 4).

Asimismo, las últimas dos reformas de FRONTEX pretenden otorgar a la Agencia los recursos técnicos y humanos necesarios para el despliegue de sus operaciones en el territorio de los Estados miembros, de modo que puedan suplir las carencias operativas y la disparidad del equipamiento estatal (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 17). Para el marco financiero plurianual 2021-2027 se ha previsto de manera provisional una dotación de 2.200 millones de euros para que la Agencia, tal y como explica el Reglamento 2019/1896, adquiera sus activos aéreos, marítimos y terrestres propios, de manera que puedan ser gestionados por el cuerpo permanente de la GEFC (COM, 2018: 148).

Existe, por tanto, un fuerte interés comunitario en que la Agencia disponga de sus propios medios operativos y técnicos para hacer frente a las dificultades surgidas en las

fronteras exteriores de la Unión Europea. Esta preocupación se traduce en el consiguiente compromiso presupuestario de la Comisión Europea con el objetivo de garantizar que la GEFC adquiera sus recursos e instrumentos técnicos propios. Sin embargo, el Reglamento 2019/1896 no diseña las estructuras operativas imprescindibles para que FRONTEX pueda administrar eficazmente su propio equipamiento ni establece un marco legal concreto que revista de responsabilidad a la GEFC respecto del equipamiento que adquiera o sea copropietaria (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 17).

Por otro lado, en cuanto a la composición de los grupos de reacción rápida, a pesar de que la idea de 1.500 guardias fue una medida prevista en el Reglamento de 2016, no se logró la igualdad y suficiencia en la asignación de los guardias fronterizos por parte de los Estados miembros en determinadas zonas de las fronteras estatales durante periodos específicos a lo largo de las operaciones conjuntas a cargo de la GEFC (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 18). Por este motivo, el Reglamento 2019/1896 abarca la implantación de un cuerpo permanente de 5.000 guardias fronterizos para el año 2021 y 10.000 para 2027, teniendo siempre como objetivo mejorar la eficacia de las operaciones de despliegue en las fronteras y las operaciones de retorno en la Unión y en terceros países, incluidas aquellas operaciones de reacción rápida para hacer frente a futuras crisis.



**Gráfico 1.** Número de efectivos operativos previstos anualmente hasta 2027 de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Elaboración propia).



De este modo, los Anexos del nuevo Reglamento detallan la distribución y composición por cupos nacionales del cuerpo permanente durante el curso de los años posteriores a 2021. En concreto, la guardia fronteriza estará compuesta por cuatro categorías en 2021:

En primer lugar, 1.000 miembros del personal estatutario de la Agencia (artículo 55). Estos efectivos son aportados por la Agencia, de manera que podrán ser desplegados en aquellas zonas operacionales en tanto que miembros de los equipos. Para la selección de este personal, deberá tenerse debidamente en cuenta no solo su grado de profesionalidad y competencias lingüísticas, sino también su firme compromiso con los valores éticos y sus garantías.

De este modo, disponen de competencias en materia de control fronterizo y de retorno, tal y como se desprende del artículo 82.1 del Reglamento referido a las competencias de los miembros de los equipos. Asimismo, pueden incluso ejercer funciones ejecutivas en sentido estricto en virtud del artículo 55.7 del Reglamento. En concreto, esta disposición indica que las funciones ejecutivas serán: “verificación de la identidad y nacionalidad de las personas; autorización y denegación de entrada; sellado de los documentos de viaje; expedición o denegación de visados en fronteras; registros de huellas dactilares; contactos con terceros países para identificación de personas sujetas a retorno; y escolta a nacionales de terceros países sujetos a retorno”.

Un aspecto interesante aparece recogido en el Anexo V, donde se establecen las reglas referidas al uso de la fuerza. En concreto, el título del Anexo establece “Normas relativas al uso de la fuerza, incluidas la formación y el suministro, el control y el uso de armas de servicio y de equipamiento no letal, aplicables al personal estatutario desplegado como miembro de los equipos”. En este sentido, el primero de los apartados establece una definición de “uso de la fuerza”:

“A efectos del presente Reglamento, por «uso de la fuerza» se entenderá el recurso por parte del personal estatutario desplegado como miembro de los equipos a medios físicos para el desempeño de sus funciones o para garantizar la autodefensa, lo que incluye la utilización de las manos y el cuerpo, y el uso de cualesquiera instrumentos, armas, incluidas armas de fuego, o equipamientos”.

Aún con todo y con esto, se recogen las Reglas de Enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés: *Rules of engagement*), que hasta entonces habían consistido en una serie de disposiciones de carácter puramente interno. Sin embargo, en este caso, “se establece

en derecho derivado dichas normas y válidas para cualquier operación” (ACOSTA SÁNCHEZ, 2019: 14). Según lo previamente expuesto, el uso de la fuerza armada habrá de ejercerse de conformidad con la legislación nacional del Estado en el que estén dispersadas las unidades operacionales y en presencia de los guardias de fronteras estatales respetando los principios de necesidad, proporcionalidad y precaución.

El principio de necesidad hace referencia a la excepcionalidad en el uso de la fuerza, de modo que esta solo tendrá lugar cuando sea estrictamente necesaria y como último recurso. Además, nunca será arbitraria o abusiva. El principio de proporcionalidad implica que el uso de la fuerza será proporcional a la gravedad de las circunstancias y al objetivo legítimo perseguido, de manera que si, por ejemplo, se hace uso de un arma de fuego, deberá causar las mínimas lesiones posibles. El principio de precaución se refiere a que las actividades de FRONTEX deberán respetar la vida y la dignidad humanas, así como evitar el riesgo de lesiones y daños en el curso de las misiones. Por ello, resulta obligatorio advertir con anterioridad de su intención de uso de la fuerza a no ser que tal advertencia genere un riesgo de muerte o perjuicios graves para otras personas.

Por otro lado, el artículo 60 del Reglamento permite la creación de antenas en el territorio del Estado de despliegue del cuerpo permanente (independientemente de que proceda de un Estado miembro o un tercer Estado) con la finalidad de mejorar la coordinación y el apoyo logístico de las diversas acciones de la operación. En este sentido, el Consejo de Administración será el órgano encargado de determinar la constitución, composición y duración del funcionamiento de una antena, previa propuesta del director ejecutivo. En todo caso, habrá de respetar la soberanía del Estado donde se encuentre situada la antena.

En segundo lugar, 400 miembros del personal operativo enviado por los Estados miembros a la Agencia para un despliegue de larga duración (artículo 56). Estos efectivos serán enviados por parte de los Estados miembros por una duración de 24 meses, con la posible prórroga de 12 o 24 meses. En este sentido y, como ya se ha indicado, las contribuciones estatales aparecen recogidas en el Anexo II, de modo que cada uno deberá cumplir con las competencias que le han sido asignadas, previa aprobación de FRONTEX. En concreto, las contribuciones tienen un carácter anual, de manera que los Estados deben contribuir con la aportación de unidades al cuerpo permanente en comisión de servicios de larga duración. En el caso de España, deberá contribuir de la siguiente manera anualmente:

<i>AÑO</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027*</i>
<b>CONTRIBUCIÓN</b>	30	37	37	56	74	93	111

(\*) Para el año 2027, se contempla no solo ese año sino también los posteriores.

**Tabla 1.** Análisis del envío de personal español al cuerpo permanente en comisión de servicios de larga duración. (Elaboración propia).

En tercer lugar, 3.600 miembros del personal operativo de los Estados miembros con la finalidad de estar a disposición de la Agencia para un despliegue de corta duración (artículo 57). En este caso, es el Anexo III el que establece las contribuciones de envío de personal estatal cada año. Para ello, se deberán respetar los perfiles definidos por el Consejo de Administración, previa verificación de la Agencia. Además, recae bajo responsabilidad estatal que el personal operativo esté en perfectas condiciones de disponibilidad cuando sea requerido por la Agencia. Sus funciones también aparecen comprendidas bajo el título del artículo 82 del Reglamento y el despliegue podrá prolongarse desde cuatro meses a un año, con la posibilidad de prolongarse, previa decisión del Estado miembro. En el caso de España, deberá contribuir de la siguiente manera anualmente:

<i>AÑO</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027*</i>
<b>CONTRIBUCIÓN</b>	266	259	296	315	370	389	470

(\*) Para el año 2027, se contempla no solo ese año sino también los posteriores.

**Tabla 2.** Análisis del envío de personal español al cuerpo permanente para despliegue de corta duración. (Elaboración propia).

No obstante, de conformidad con los artículos 29 y 32 del Reglamento, se prevé que la aportación nacional no podrá ser mayor que la mitad de la contribución prevista en el Anexo III siempre y cuando el análisis de riesgos o la evaluación de vulnerabilidad precisen que un Estado se encuentre en una tesitura que podría afectar sustancialmente a la ejecución de sus funciones nacionales.

Además, los periodos de despliegue individual de estas unidades serán decididos previa decisión del Estado miembro, mediante las negociaciones correspondientes y los

acuerdos alcanzados anualmente de manera bilateral entre la Agencia y los Estados correspondientes. La duración del dicho despliegue es tomada por el Estado, pero nunca podrá ser menor de 30 días.

En cuarto lugar, 1.500 miembros del personal operativo de los Estados miembros con la finalidad de estar a disposición de la Agencia para un despliegue en intervenciones fronterizas rápidas (artículo 58). De nuevo, estos efectivos serán aportados mediante las contribuciones individuales de cada Estado miembro en virtud de lo establecido en el Anexo IV que, en el caso español, asciende a 111 unidades. Su despliegue guarda como finalidad última realizar intervenciones rápidas ante la llegada masiva de nacionales de terceros Estados cuya intención es llegar a territorio europeo sin previa autorización. En concreto, estos efectivos estarán a disposición de la Agencia hasta cuatro meses por año y su despliegue será complementario al de las unidades que conforman las tres primeras categorías de personal.

También se prevé que para el año 2027 no habrá personal de reacción rápida, pues el personal estatutario ascenderá en número a los 3.000 guardias fronterizos, el personal operativo en comisión de servicios de larga duración se incrementará a 1.500 y el personal operativo para despliegues de corta duración se elevará a 5.500 guardias, tal y como se dispone en el Anexo I del Reglamento 2019/1896.

#### **4. EL NUEVO MANDATO Y LAS NUEVAS TAREAS OPERATIVAS DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS TRAS LA REFORMA DEL REGLAMENTO (UE) 2019/1896.**

El papel de la Agencia en la evaluación de riesgos se refuerza con la creación de un monitoreo y riesgo centro de análisis y la tarea de desarrollar sistemas que permitan el intercambio de información, además del sistema EUROSUR ya existente. Los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar a la Agencia toda información relevante y necesaria (RIJPM, 2017: 15) No obstante, una explicación más específica de lo que constituye “información relevante” podría ayudar a aclarar el alcance de esta obligación. Si se contemplara el acceso a bases de datos europeas como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visas (VIS), la Dactiloscopia Europea (Eurodac) o el futuro Sistema EntryExit, su implementación y uso tendrían que realizarse bajo una serie de condiciones, teniendo en cuenta la legislación de protección de datos pertinente.

El personal estatutario del cuerpo permanente de FRONTEX también está autorizado a acceder a las bases de datos europeas y nacionales y solo puede consultar los datos necesarios para el desempeño de sus funciones y sus objetivos operativos (artículo 55.7.a) del Reglamento 2019/1896). Asimismo, estas consultas se llevarán a cabo de conformidad con el Derecho de la Unión y Derecho nacional del Estado miembro de acogida en materia de protección de datos (artículo 82.10 del Reglamento 2019/1896).

Así, la expansión de las tareas y de los poderes del personal estatutario puede contribuir a la eficiencia de la labor conjunta y de las actividades operativas, pero a su vez, puede conducir a una mayor confusión de responsabilidades. Por esta razón, debe quedar claro que, cuando un Estado miembro autoriza a los funcionarios invitados a actuar en su nombre, estos oficiales continúan actuando dentro del alcance de la legislación de la UE y de ahí que las salvaguardias de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se apliquen por completo (RIJPM, 2017: 17).

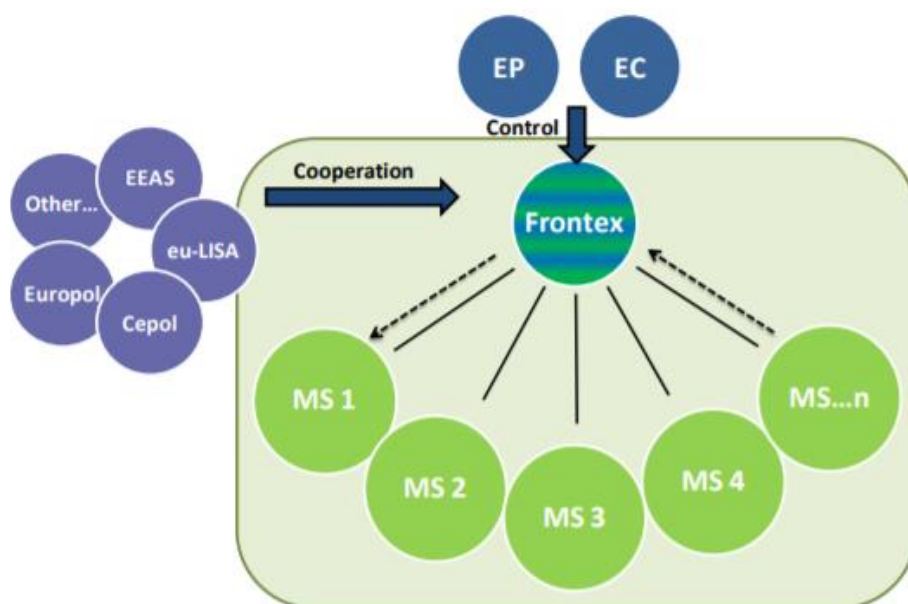
La creación de la Agencia FRONTEX tuvo como principal objetivo la coordinación y el apoyo operativo a las autoridades nacionales encargadas de la gestión de sus fronteras exteriores. Desde 2004, FRONTEX ha asistido en numerosas ocasiones a los Estados durante el desarrollo de sus actividades en las fronteras a la vez que ha ido desarrollando análisis de riesgos, programas de capacitación, operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, operaciones de retorno además de concluir acuerdos con terceros Estados (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 5).

En este sentido, la Agencia está sometida al control del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea a la vez que coopera con otra serie de agencias descentralizadas tales como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) o la Oficina de Policía Europea (EUROPOL) a través de una coordinación informal, intercambio de informaciones y análisis de riesgos. En concreto, estas dos agencias se encargan respectivamente de asistir desde un punto de vista técnico a las autoridades nacionales de los Estados miembros mediante la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), así como de apoyar a los Estados miembros en su lucha contra la delincuencia transfronteriza.

Su anterior reforma a través del Reglamento 2016/1624 hizo transformar a la Agencia en una GEFC y, con la introducción de la Agenda Europea de Migración, se diseñó la puesta en marcha de los *hotspots* con el fin de promover la asistencia operativa

de las agencias descentralizadas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión en las áreas geográficas más sujetas a flujos migratorios de carácter mixto, repentinos y excepcionales y que las autoridades nacionales encargadas de la gestión de fronteras y asilo no pueden procesar de forma efectiva. Así, el apoyo y la asistencia al Estado miembro del que se trate dependerá de sus necesidades y del desarrollo de las circunstancias, en concreto de la presión migratoria a la que se enfrenta<sup>9</sup>. En este sentido, la nota explicativa sobre *Hotspots* establece que:

“A “Hotspot” is characterized by specific and disproportionate migratory pressure, consisting of mixed migratory flows, which are largely linked to the smuggling of migrants, and where the Member State concerned might request support and assistance to better cope with the migratory pressure [...] In principle, an external border section should be considered to be a “Hotspot” for the limited period of time during which the emergency or crisis situation subsists and during which the support of the “Hotspot” approach is necessary”.



**Figura 1.** Uso óptimo de los instrumentos existentes en materia de gestión fronteriza (UNYSIS, 2014: 24).

Ante la situación vivida en el Mediterráneo, la Comisión hizo hincapié en que:

“[...] la gran magnitud de los flujos migratorios mixtos que han cruzado las fronteras exteriores de la Unión Europea y los movimientos secundarios derivados han demostrado que las

<sup>9</sup> Explanatory note on the “Hotspot” approach, 15 July 2015. Disponible en: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0dcf8b85-5e3d-42ae-aa4c-ebf9fd4bf3ba/Session\\_1\\_-\\_Explanatory\\_note\\_on\\_the\\_Hotspot\\_approach.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0dcf8b85-5e3d-42ae-aa4c-ebf9fd4bf3ba/Session_1_-_Explanatory_note_on_the_Hotspot_approach.pdf).

estructuras existentes a escala de la Unión y del Estado miembro no son adecuadas para hacer frente a los retos que genera una afluencia tan importante [...]”<sup>10</sup>.

Por tanto, la Comisión vio la necesidad de reforzar los principios de responsabilidad común y solidaridad para engendrar un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores con la finalidad de mantener la seguridad dentro del espacio Schengen. Sin embargo, la reforma del Reglamento 2016/1624 no creó una agencia en sentido federal ni con poderes centralizados de gestión y vigilancia fronteriza europea (UNISYS, 2014: 21). A pesar de que determinadas partes estaban interesadas en una gestión fronteriza más integrada con más competencias para la UE, la mayoría de Estados miembros se decantaron por un enfoque más prudente e intergubernamental.

Llegados al Reglamento 2019/1896, podemos decir que su finalidad última es el desarrollo de una gestión integrada de las fronteras externas de la UE a la vez que se abordan las deficiencias y lagunas hasta ahora existentes a nivel estatal para lograr paliarlas de la manera más efectiva y responder a los flujos migratorios repentinos a los que los Estados del sur del Mediterráneo se han visto sujetos y al borde del colapso. De hecho, la propia Comisión Europea los expuso así en su propuesta legislativa, en virtud de la cual, el personal estatutario de la GEFC supondría:

“[...] un cambio radical en términos de calidad y eficacia de la manera de proteger colectivamente las fronteras comunes y gestionar los flujos migratorios en la UE [...]” (COM, 2018: 2)<sup>11</sup>.

Dentro de los objetivos establecidos por el nuevo Reglamento a propósito de las autoridades nacionales competentes en gestión fronteriza, la GEFC se revestirá de una serie de funciones operativas, tales como la supervisión de la gestión efectiva de las fronteras externas; la asistencia técnica y operativa reforzada a los Estados a través de operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en fronteras y la aplicación práctica de las

---

<sup>10</sup> Comisión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 2007/2004, el Reglamento (CE) no 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE”, COM (2015) 671 final, 15.12.2015, p. 2.

<sup>11</sup> Comisión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n° 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo”, COM (2018), 631 final, 12.9.2018. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0631&from=EN>>.

medidas de la UE en situaciones que requieren de una acción urgente (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 8).

## **5. LA SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR PARTE DE FRONTEX**

Ya en el anterior Reglamento, la GEFC tenía la competencia para el despliegue de sus propios funcionarios de enlace en el territorio de los Estados miembros con el objetivo de promover una mejor cooperación y diálogo entre FRONTEX y las autoridades nacionales encargadas de la gestión fronteriza. En concreto, esta facultad se encuentra de manera explícita en el artículo 12.3 del Reglamento 2016/1624. Así, los funcionarios de enlace de la Agencia se despliegan conforme al análisis de riesgos realizado con anterioridad y se encargan de mantener informado al director ejecutivo de FRONTEX sobre la situación en las fronteras exteriores y la gestión nacional por las autoridades del Estado miembro del que se trate (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 9).

Dentro de este mismo contexto, el nuevo Reglamento 2019/1896 establece que la Agencia se encargará de supervisar y evaluar la disponibilidad del equipamiento técnico, así como las capacidades, los recursos, las infraestructuras y el personal nacionales dedicados a la gestión fronteriza en virtud del artículo 32.2 del nuevo Reglamento. Asimismo, los Estados se comprometen a cooperar con la GEFC a la hora de evaluar el nivel de vulnerabilidad. Por su parte, el director ejecutivo de la Agencia puede decidir la puesta en marcha de una simulación de resistencia de manera que se permita valorar las competencias de las autoridades nacionales ante determinadas amenazas o desafíos que puedan ocurrir en sus fronteras exteriores (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 10).

A continuación, el artículo 32.10 del Reglamento 2019/1896 dispone que los Estados deberán ser informados de los resultados de sus evaluaciones y el director ejecutivo tendrá la responsabilidad de realizar recomendaciones al Estado en cuestión con el fin de que este último adopte las medidas necesarias para solventar los problemas que han surgido durante el ejercicio de simulación. Asimismo, se especifica que, en caso de que las acciones recomendadas no sean implementadas de manera oportuna y adecuada por las autoridades nacionales concernidas, el director remitirá el asunto al Consejo de la Administración de la Agencia a la vez que mantendrá informada a la Comisión Europea. La decisión del Consejo de Administración a la hora de indicar las medidas y el plazo para implementarlas es de carácter vinculante para el Estado miembro.



A pesar de que este tipo de evaluaciones ya empezaron a realizarse meses después de la entrada en vigor de la anterior reforma en 2016, los funcionarios de enlace empezaron a ganar competencia en el terreno a mediados de 2017 y es a finales de este año cuando se establecen las modalidades de despliegue, así como los procedimientos de contratación de este tipo de funcionarios (COM, 2017: 7-12).

A pesar de que en opinión de Fernández Rojo todavía es pronto para entrar a valorar las mejoras aportadas por el Reglamento 2019/1896 con respecto al anterior Reglamento en materia de evaluación de vulnerabilidad y despliegue de personal de la Agencia, cabe destacar el mecanismo de niveles de impacto que la GEFC puede declarar para, a continuación, abordar una sección fronteriza determinada que se encuentre en una especial situación de crisis. El procedimiento de actuación se articula en las disposiciones 34 y 35 del Reglamento 2019/1896, donde se indica que:

- Si se declara un nivel de impacto bajo, las autoridades nacionales competentes deben “organizar un control fronterizo y periódico [...] y garantizar que en dicha sección de la frontera se mantengan a disposición suficiente personal y recursos” (artículo 35.1.a).
- Si se declara un nivel de impacto medio, los Estados miembros deben asegurarse de aplicar las medidas pertinentes de control fronterizo en la sección de la que se trate (artículo 35.1.b).
- Si se declara un nivel de impacto alto, las autoridades estatales tienen la obligación de solicitar la asistencia operativa que ofrece la GEFC (artículo 35.1.c).
- Cuando la GEFC indique que en una determinada sección fronteriza estatal existe un nivel de impacto crítico, esta situación habrá de comunicarse a la Comisión Europea y el director ejecutivo de FRONTEX dará una serie de recomendaciones al Estado en cuanto al inicio de una operación conjunta o de una intervención rápida en sus fronteras (artículo 41.1).

En este último escenario, y conforme al artículo 41.2 del Reglamento, el Estado dispone de seis días hábiles para implementar las recomendaciones del director ejecutivo. En caso de ignorar tales medidas, en virtud del artículo 42, el Consejo, de acuerdo a una previa propuesta de la Comisión, adoptará un acto de ejecución que identifique las medidas operativas concretas a adoptar con el objetivo de mitigar el riesgo crítico

identificado y exigir la colaboración y cooperación con las autoridades de la Agencia en la aplicación de estas medidas.

## **6. LAS ACTIVIDADES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS EN LOS HOTSPOTS**

Con respecto a la asistencia operativa de la GEFC a los Estados miembros, recogida en el artículo 37 del Reglamento 2019/1896, en este apartado se incluye también la capacidad técnica y operativa de la Agencia en los *hotspots* o puntos críticos. Estos centros fueron la solución propuesta por el legislador europeo para tratar la desproporcionada presión migratoria a la que el territorio europeo se enfrentó en 2015. En ellos, se identifica y registra a todos los nacionales de terceros países para seleccionar de entre ellos a los potenciales solicitantes de protección internacional (SOBOTOVICOVA, 2016: 115). Con este objetivo, en ellos se llevan a cabo actividades logísticas, financieras y jurídicas con la implicación directa sobre los derechos de los nacionales procedentes de terceros Estados.

Sin embargo, se carece de una definición jurídica en sentido estricto de este tipo de plataformas, lo que ha dado lugar a numerosas críticas sobre las actividades de gestión fronteriza en estos centros. De hecho, la Agenda Europea sobre Migración tampoco los define y esto ha llegado a poner en duda las decisiones tomadas por las autoridades nacionales (especialmente griegas e italianas), así como autoridades procedentes de la Unión Europea, en dichos establecimientos. No obstante y, a pesar de todas estas lagunas, es de vital importancia señalar que en los *hotspots* se decide el estatuto jurídico del nacional de un tercer Estado en función de su manifiesta necesidad de protección internacional; distinguiendo así entre refugiados y migrantes económicos. En este contexto, en ellos se realizan labores de acogida, tramitación de solicitudes, detención o expulsión, haciéndose las autoridades nacionales cargo de los costes y gastos de estas actividades (SOBOTOVICOVA, 2016: 115).

La intervención del personal de FRONTEX en estos puntos críticos comienza a partir de la manifestación por parte de las autoridades italianas y griegas de falta de asistencia a los Estados de primera línea para cumplir con las obligaciones y responsabilidades recogidas en la normativa Schengen y Dublín (SOBOTOVICOVA, 2016: 115). Así, FRONTEX y otras agencias europeas comienzan a ver incrementados

sus mandatos y competencias más allá del simple soporte técnico o de la asistencia operativa sobre el terreno a los Estados miembros.

De esta manera, ya en el artículo 18.4 del anterior Reglamento 2016/1624 se detallaban las tres funciones operativas de la GEFC en los *hotspots*. En primer lugar, estaban a cargo de registrar a los migrantes desembarcados mediante la toma de huellas dactilares con el fin de determinar su identidad y nacionalidad. En segundo lugar, tenían la responsabilidad de informar del curso de las investigaciones nacionales del tráfico ilícito de migrantes, así como colaborar con las autoridades estatales para perseguir y denunciar estas actividades. Y, por último, se encargaban de la función de retorno al coordinar junto con el personal competente del Estado miembro la expulsión de aquellos migrantes que no pudieran permanecer legalmente en el territorio de la UE (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 14), sobre todo en la asistencia pre-retorno y la coordinación de los vuelos (SOBOTOVICOVA, 2016: 118).

Asimismo, todas estas tareas han sido recogidas y trasladadas al nuevo Reglamento 2019/1896, en su disposición número 40. En concreto, en el primer apartado de este artículo se indica que, a solicitud de un Estado miembro que esté fuertemente sujeto a flujos migratorios mixtos, excepcionales y repentinos, se han de desplegar equipos de apoyo de gestión de la migración (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 14). En las tareas encomendadas a la GEFC, sus funcionarios se encargarán del registro, la entrevista y la toma de impresiones dactilares de los nacionales procedentes de terceros Estados, así como de la preparación y organización de las operaciones de retorno (artículo 40.4) de aquellos que no cumplan con los requisitos para obtener la protección internacional solicitada.

Sin embargo, a pesar del enfoque de los *hotspots* y su puesta en marcha inmediata para abordar las presiones migratorias extraordinarias, todavía no existe un marco legal concreto que explique el funcionamiento, el control y las competencias de los funcionarios de la Agencia en el desarrollo de sus actividades operativas en la práctica. De este modo, la regulación inicial ha tenido lugar a través de instrumentos de carácter no vinculante que han creado una suerte de administración europea integrada en la gestión de las políticas de gestión de fronteras y asilo sobre el terreno (SANTOS VARA, 2018: 160). No es hasta el Reglamento 2016/1624 cuando se regula por primera vez el establecimiento de los *hotspots* en un acto jurídicamente vinculante. Por otro lado, la intensa participación de diversas agencias europeas sobre el terreno de los Estados

miembros del sur del Mediterráneo ha hecho que, en el caso del predominio de FRONTEX en los *hotspots*, el foco de atención se haya desviado al control de fronteras y a la lucha contra la criminalidad transfronteriza en lugar de proporcionar la adecuada y obligada protección internacional a los refugiados (SANTOS VARA, 2018: 161).

Aun así, es relevante el refuerzo de todas estas actividades operativas ofrecidas por la GEFC no solo en los *hotspots*, sino también con respecto a las relaciones con terceros países. Para entender esta última idea, no hay que olvidar que los retornos solo pueden llevarse a cabo si los países de origen consienten la readmisión a los interesados. Por ello, la UE celebra acuerdos de readmisión con Estados terceros. La Directiva 2008/115/CE<sup>12</sup> establece las normas y procedimientos comunes para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y subraya la necesidad de celebrar acuerdos de readmisión con terceros países (COM, 2014: 199 final). Hasta el momento, la UE ha celebrado 17 acuerdos de readmisión. No obstante, en septiembre de 2018, la Comisión propuso una reforma de la normativa comunitaria sobre retorno y el 7 de junio de 2019, el Consejo acordó su posición sobre las nuevas normas para la mejorar la eficacia de las operaciones de retorno.



<sup>12</sup> Unión Europea. 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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 348/98, 24 de diciembre de 2008. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>>.

**Figura 2.** Mapa de la localización de los *hotspots* italianos y griegos y sus respectivas capacidades (COMISIÓN EUROPEA, 2016).

Por otro lado, tal y como establece el artículo 73.1 del Reglamento 2019/1896, la GEFC está facultada para firmar acuerdos de trabajo, que respeten el derecho de la UE, los derechos fundamentales y el principio de no devolución, con las autoridades competentes de los terceros países a cargo de la gestión de fronteras. Por esta razón, el artículo 77 permite a la GEFC desplegar funcionarios de enlace de entre su personal en el territorio de terceros países, así como establecer oficinas (denominadas antenas) con el fin de permitir mejorar la coordinación de las actividades operativas de la Agencia (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 15).

En este sentido, una de las novedades más destacables del nuevo Reglamento 2019/1896 ha sido la posibilidad de despliegue de “equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas” (artículo 73.3) en el curso de las funciones operativas de la Agencia en el territorio de terceros países. El artículo 74.1 establece, además, que la GEFC “podrá coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros y terceros países y proporcionar asistencia técnica y operativa a terceros países en el contexto de la gestión europea integrada de las fronteras”. Sin embargo, en opinión de Fernández Rojo, estas innovaciones plantean serias dudas a la hora de garantizar un efectivo control civil y penal de los equipos de gestión de fronteras que han sido desplegados por la Agencia en estos terceros Estados (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 16).

## **7. EL DENOMINADO “DERECHO A INTERVENIR” DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS**

El derecho a intervenir de la Agencia, aun cuando no sea solicitado de forma expresa por el Estado miembro sometido a una fuerte presión migratoria, constituye la medida más sensible y polémica del Reglamento. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda que la Comisión pueda decidir la intervención de la Agencia en las fronteras exteriores, pero solamente en caso de situaciones de urgencia y de conformidad

con un procedimiento de transparencia que mantenga informados de manera inmediata a los legisladores europeos<sup>13</sup>.

Dentro de este capítulo, cabe destacar que la introducción de un cuerpo permanente de 10.000 miembros, así como la ampliación de nuevos poderes ejecutivos por parte del personal estatutario de la GEFC constituyen las principales novedades del Reglamento 2019/1896. Asimismo, de acuerdo con los artículos 7.5 y 8.6 del nuevo Reglamento, las autoridades nacionales encargadas de la gestión de fronteras tendrán que ajustar sus actividades a la estrategia adoptada por la GEFC y evitar todo tipo de actividad que pueda comprometer el funcionamiento o la realización de los objetivos de la Agencia.

No obstante, además de las labores de supervisión del funcionamiento efectivo de las fronteras exteriores de la Unión y de evaluación de vulnerabilidad o control de la aplicación de la legislación europea, la GEFC también está revestida de una función de intervención. En este sentido, en virtud de lo que establecía anteriormente el artículo 18 del Reglamento 2016/1624 y del artículo 42 del actual Reglamento 2019/1896, la GEFC está facultada para adoptar medidas vinculantes para los Estados miembros en los que se detecten deficiencias en la gestión de fronteras exteriores y podrá intervenir directamente en el territorio del Estado en cuestión si sus recomendaciones no se han implementado de manera efectiva (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 25).

Por tanto, cuando las autoridades nacionales no adopten las medidas de recomendación o no soliciten la asistencia técnica y operacional de la Agencia tras su evaluación de vulnerabilidad, la GEFC tiene la obligación de intervenir con el fin de garantizar el funcionamiento del espacio Schengen a través de una respuesta rápida y efectiva. Así, la disposición 42.1 del Reglamento 2019/1896 dispone lo siguiente:

“[...] el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar sin demora una decisión, mediante un acto de ejecución, en la que se fijen las medidas que deberá adoptar la Agencia al objeto de aminorar dichos riesgos y en la que se solicite al Estado miembro de que se trate que coopere con la Agencia en su aplicación”.

Además, el director ejecutivo de FRONTEX dispone de un plazo de dos días hábiles para presentar un plan operativo al Estado miembro correspondiente de manera

---

<sup>13</sup> Unión Europea. Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo 517º Pleno del CESE de los días 25 y 26 de mayo de 2016, 2016/C 303/15, (DOUE C 303, de 19 de agosto de 2016) p. 109 y ss. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.303.01.0109.01.SPA&toc=OJ:C:2016:303:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.303.01.0109.01.SPA&toc=OJ:C:2016:303:TOC).

que se le informe de las medidas de despliegue del personal estatutario del cuerpo permanente de la Agencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4 del nuevo Reglamento. En el apartado 8 de esta misma disposición se exige a las autoridades nacionales cumplir con la decisión del Consejo, cooperar con la GEFC y tomar las medidas necesarias para facilitar la implementación de la decisión.

Por otro lado, estas exigencias no siempre son de obligado cumplimiento, sino que, en virtud del artículo 42.10 del Reglamento, cuando la Comisión Europea autoriza el restablecimiento de los controles fronterizos en el espacio Schengen, el Estado que no ejecute la decisión del Consejo después de treinta días de su adopción deberá expresar su consentimiento y mostrarse de conformidad con el apoyo operativo ofrecido por FRONTEX en la gestión de sus fronteras (artículo 42.5 del Reglamento 2019/1896).

En definitiva, la sustitución del personal nacional competente en materia de gestión fronteriza por los equipos de FRONTEX en una determinada frontera no podrá llevarse a cabo sin la cooperación del Estado en cuestión en lo que se refiere a la preparación y ejecución del plan operativo del director ejecutivo de la agencia (SANTOS VARA, 2018: 159). Asimismo, desde un punto de vista político, resulta poco concebible que el Consejo tome la decisión de enviar los funcionarios de la GEFC en contra de la voluntad del Estado afectado.

No obstante, no se pueden ignorar los resultados obtenidos de la evaluación de vulnerabilidad. Por esta razón, el Consejo podrá implementar y materializar un mecanismo similar al recogido en la disposición 26 del Código Schengen para recomendar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, de manera que se podría llegar a excluir del espacio Schengen durante un periodo máximo de dos años.

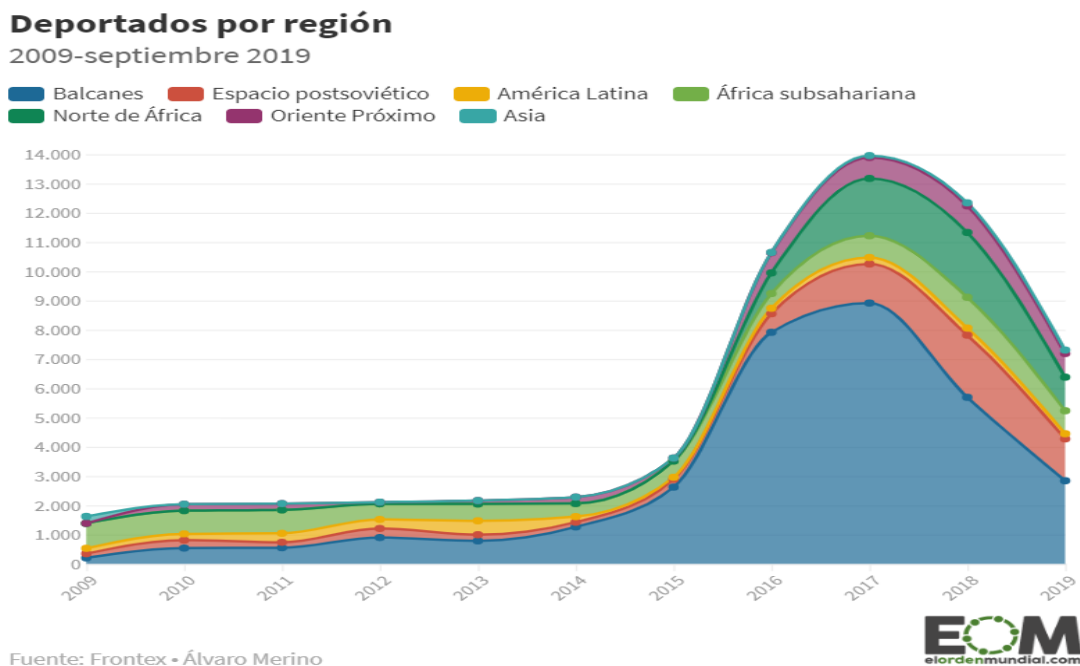
## **8. LAS OPERACIONES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS EN MATERIA DE RETORNO**

Para entrar en el análisis de este apartado, es imprescindible tener en cuenta el Considerando número 8 del nuevo Reglamento 2019/1896, que dispone lo siguiente:

“En sus conclusiones de 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo hizo un llamamiento para continuar reforzando el papel de apoyo de la Agencia, en particular en la cooperación con terceros países, mediante un aumento de los recursos y un mandato reforzado, con vistas a garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores y reforzar significativamente el retorno efectivo de los migrantes irregulares”.

Resulta evidente la preocupación general surgida en el seno de las instituciones europeas a propósito de las operaciones de retorno de nacionales de terceros Estados a sus países de origen cuando no cumplan con los requisitos exigidos para ser titulares de protección internacional. A pesar de que todavía sigue siendo una competencia casi exclusiva del Estado miembro, las actividades de la Agencia deben complementar los esfuerzos realizados por las autoridades nacionales en las operaciones de retorno. Sin embargo, la decisión de retorno sigue siendo una competencia nacional (SOLER GARCÍA, 2017: 28), la cual se lleva a cabo según dicta el Derecho de la Unión y de conformidad con la Directiva 2008/115/CE.

Es cierto que los miembros de los equipos de la Agencia solo podrán llevar a cabo tareas ejecutivas bajo el control y órdenes del Estado miembro de acogida y en presencia de los guardacostas o personal nacional competente en materia de retorno. Sin embargo, este tipo de labores podrán ser desarrolladas por el personal operativo de FRONTEX en caso de que sus funcionarios hayan sido autorizados por el Estado miembro de acogida para actuar en su nombre (SANTOS VARA, 2020: 71).



**Figura 3.** Datos de nacionales de terceros Estados retornados por región entre el periodo 2009 y septiembre de 2019 (FRONTEX, 2019).

En el artículo 7 del Reglamento 2019/1896 se establece una responsabilidad compartida entre las autoridades nacionales y la GEFC de la Agencia. En concreto, se



recoge que los Estados miembros son los principales responsables de la gestión de sus fronteras externas conforme a lo establecido en el Código de fronteras Schengen y que continuarán siendo responsables de la expedición de las decisiones en materia de retorno y de la adopción de las medidas correspondientes a la retención de los retornados (artículo 7.2) siempre y cuando se respeten las exigencias de objetividad y transparencia que aparecen en la Directiva 2008/115/CE sobre retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

En este contexto, la Agencia se reviste de una responsabilidad compartida junto a las autoridades nacionales del Estado de acogida a cargo de la gestión fronteriza (artículo 7.1) con la finalidad de facilitar y hacer más eficaz la “aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores” (artículo 5.3). Así, el artículo 7.4 del Reglamento 2019/1896 dice lo siguiente:

“La Agencia [...] apoyará la aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores y la ejecución de las decisiones de retorno mediante el refuerzo, la evaluación y la coordinación de las acciones de los Estados miembros y mediante la prestación de asistencia técnica y operativa, para la ejecución de dichas medidas, así como en materia de retorno”.

Por tanto, las actividades de la Agencia han de ser complementarias a los esfuerzos realizados por las autoridades de los Estados miembros, que son los principales responsables de garantizar una eficaz gestión de sus fronteras exteriores (GONZÁLEZ SAQUERO, 2019: 247). No obstante, una de las grandes novedades de las últimas dos reformas de 2016 y 2019 es la atribución de competencias a FRONTEX en materia de retorno para, a solicitud previa del Estado correspondiente, asistir a sus autoridades nacionales desde un punto de vista técnico y operativo en la aplicación de los procedimientos de expulsión y ejecución efectiva de las decisiones de retorno de extranjeros.

Ya en la reforma de 2016, para el desarrollo de estas operaciones se previó la creación de contingentes de supervisores del retorno forzoso, contingentes de escoltas para retornos forzosos y contingentes de especialistas en retorno en virtud de lo establecido en el artículo 8.6 de la Directiva Retorno (SOLER GARCÍA, 2017: 28). Así, cada integrante de estos equipos contaba con la obligación de recibir la adecuada formación en materia de Derecho de la Unión y Derecho Internacional aplicable, sobre

todo en lo referido a los derechos fundamentales, el acceso a la protección internacional y, en su caso, sobre búsqueda y rescate de personas en peligro en el mar.

A su vez, la Agencia trabaja mano a mano y en coordinación con otras entidades y agencias europeas de composición nacional tales como la Agencia Europea para el Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés, *European Assylum Support Office*), la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés, *Fundamental Rights Agency*), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL, por sus siglas en inglés, *European Union Agency for Law Enforcement Training*) (ACOSTA SÁNCHEZ, 2019: 16). Para ello, deberá contribuir al desarrollo de los instrumentos necesarios y de formación específicos para la ejecución de sus funciones en cada uno de estos ámbitos. Esta formación deberá realizarse desde la perspectiva y a la luz de los Tratados, de manera que sea coherente con la “cultura formativa” de cada país.

Además, y en relación con la formación del personal encargado de las operaciones de retorno, el Reglamento de 2016 ya incorporó la formación de los agentes en materia de protección de menores, así como su especial situación de vulnerabilidad. Por esta razón, e independientemente del código de conducta que se siga para las operaciones de retorno y la formación de los equipos de la GEFC, los agentes presentados por los Estados miembros con conocimientos específicos en el ámbito de protección de menores formarán parte de estos contingentes (SOLER GARCÍA, 2017: 29).

De hecho, tal y como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, el interés superior del menor constituye el objetivo principal en la protección de la infancia. Sin embargo, ya en 2016 se presentaba una indeterminación jurídica a propósito de la expresión “interés superior del menor” contenida en el Reglamento 2016/1624 debido a su falta de desarrollo. En cualquier caso, los agentes deben aplicar las normas de Derecho Internacional en la ejecución de sus funciones y, en particular, aquellas que afecten a los derechos de los menores nacionales de terceros países, a quienes

les será de aplicación la Observación General número 14 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas<sup>14</sup>.

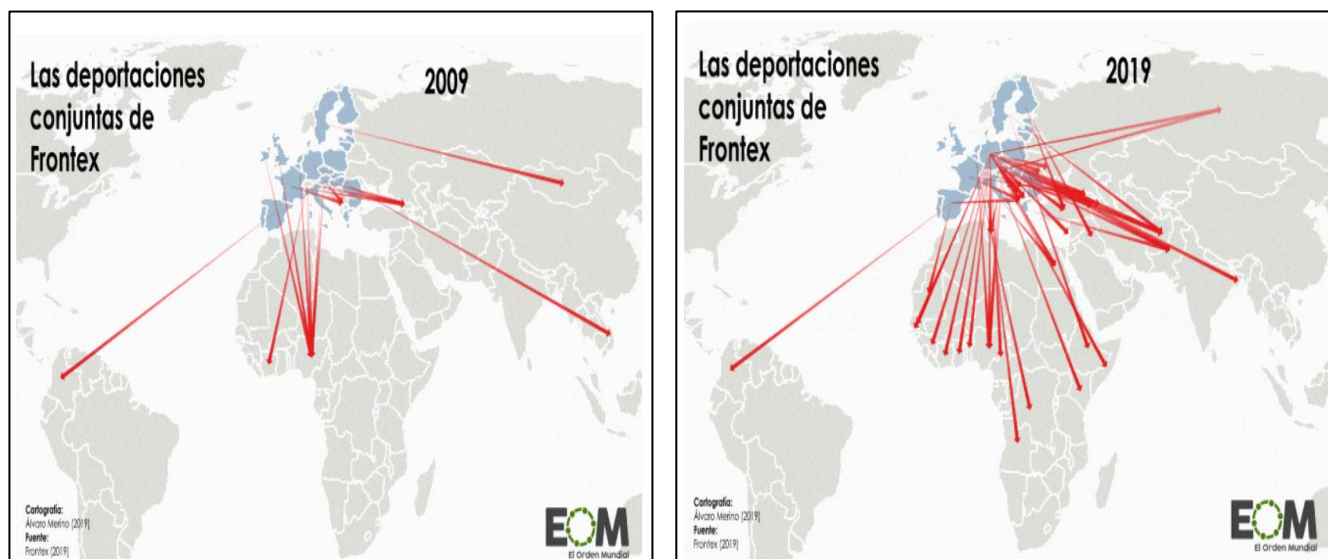
En el caso del nuevo Reglamento 2019/1896, la actuación de la Agencia en el ámbito de retorno se encuentra regulada entre los artículos 48 y 53. En él se detallan aspectos como las operaciones de retorno en sentido genérico, los sistemas de intercambio de información y gestión del retorno, el contingente de supervisores del retorno forzoso, los equipos de retorno o las intervenciones de retorno. Sin embargo, a pesar de que en el artículo 50 se subraya la colaboración de FRONTEX en la organización de las operaciones de retorno mediante el flete de aeronaves o vuelos regulares, el Reglamento no detalla los aspectos que abarcará el plan operativo, es decir, la duración prevista, los objetivos de la operación de retorno, la cobertura geográfica, etc. (SOLER GARCÍA, 2017: 30). Simplemente se limita a destacar el papel complementario de la Agencia en las operaciones de retorno, en tanto que responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

Por otro lado, el artículo 50.2 del nuevo Reglamento dispone que el plan operativo de retorno deberá respetar los derechos fundamentales de los nacionales de terceros Estados, así como tener como referencia los códigos de conducta aplicables y los procedimientos de supervisión, notificación y denuncia. Por tanto, en el desarrollo de la asistencia técnica y operativa ofrecida por FRONTEX y con el consentimiento del Estado miembro afectado, se tendrán que garantizar el respeto de todos los “derechos fundamentales, el principio de no devolución, el empleo proporcionado de los medios de coerción y la dignidad de los retornados durante toda la operación de retorno” (artículo 50.3 del Reglamento 2019/1896). Además, conviene mencionar la presencia mínima de un miembro de las autoridades nacionales del Estado miembro a lo largo de toda la operación de retorno, así como de un supervisor del retorno forzoso contingente previsto en la disposición 51 del Reglamento.

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013. Disponible en: <<https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>>.

En concreto, entre los años 2009 y 2019, FRONTEX organizó la deportación de 60.135 personas en 1.437 operaciones distintas (EOM, 2019)



**Figuras 4 y 5.** Comparación del volumen y destinos de las operaciones de retorno conjuntas de FRONTEX en 2009 y 2019 (FRONTEX, 2019).

Por otro lado, es importante señalar que, desde 2009, las deportaciones forzadas en avión coordinadas por la UE han supuesto un total de 137 millones de euros, cofinanciados entre a propia Unión y sus Estados miembros, a pesar de que FRONTEX no ha hecho pública la cantidad exacta que asume cada parte (EOM, 2019).

Paralelamente a la firma de diversos acuerdos de la Unión con terceros Estados para evitar la llegada masiva de personas desplazadas a Europa, el presupuesto de las operaciones de retorno conjuntas se ha ido incrementando a medida que dichas operaciones se multiplicaban. En concreto, el punto álgido se localizó en 30 millones de euros empleados para las operaciones de retorno realizadas a lo largo del 2018. A pesar de esto, el crecimiento no ha sido proporcional en comparación con el presupuesto general de la Agencia.

Con la nueva reforma de 2019, además de ver incrementados sus recursos económicos, FRONTEX dispondrá en 2027 de un cuerpo permanente de un total de 10.000 efectivos y de numerosos dispositivos de transporte tales como barcos, aviones y helicópteros propios. Por otro lado, su capacidad de acción y su poder de intervención en terceros países se verán asimismo reforzados.



**Figura 6.** Comparación del presupuesto total de FRONTEX con respecto al presupuesto empleado en las operaciones de retorno conjuntas (FRONTEX, 2019).

## **9. LAS OPERACIONES EXTRATERRITORIALES Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA AGENCIA**

Otro de los capítulos relacionados con las actividades realizadas por FRONTEX es el de la discutida capacidad de actuación extraterritorial de la Agencia en el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores. Los análisis de riesgos efectuados por FRONTEX reflejan que algunas de estas operaciones no se han realizado propiamente en la frontera exterior del Estado miembro, sino en aguas internacionales e incluso en aguas correspondientes a terceros países, por lo que en muchas ocasiones no es tarea fácil determinar la capacidad y mandato de la Agencia a la hora de actuar en las mismas (RODRÍGUEZ GARZA, 2019: 14).

Debido a las continuas y persistentes limitaciones al alcance del mandato y de las operaciones de FRONTEX, que únicamente está vinculado al territorio y fronteras de los Estados miembros de la Unión, surgió la necesidad de establecer un mandato extraterritorial. Esta laguna jurídica se vería parcialmente subsanada a través del artículo 20.3 del Reglamento 2007/2004, que en su momento especificó que “[...] La agencia podrá realizar actividades en la frontera exterior de cualquier Estado parte o en sus inmediaciones directas”.

Por tanto, las operaciones de FRONTEX también comprenden aquellas realizadas por vía marítima, por ejemplo, en Grecia, Italia y España y también aquellas realizadas en aguas extraestatales o aguas pertenecientes a terceros Estados. No hay que olvidar que, en tanto que sujeto de Derecho Internacional sin base territorial, la Unión Europea no cuenta con territorio propio y, por ende, tampoco cuenta con un espacio marítimo propio, sino que la soberanía territorial corresponde a los Estados miembros (QUINDIMIL LÓPEZ, 2012 :59). En este sentido, el *Libro Verde sobre la Política Marítima de la UE* hace uso de las expresiones “aguas comunitarias”, “aguas territoriales de la UE” o “territorio marítimo de la UE” entendiéndolo la creación de un espacio conjunto integrado por los espacios marítimos propios de los Estados miembros en los que se aplicaría directamente el Derecho de la Unión. Por tanto, la territorialización desde un punto de vista funcional podría expresarse a través de la comunitarización de los territorios nacionales que, en el caso de los espacios marítimos, ya se ha producido en el marco de la política pesquera común en virtud del artículo 38 del TFUE.

Por otro lado, la cooperación de FRONTEX con terceros Estados es una de las prácticas que ha experimentado grandes avances en los últimos años. Ya en la reforma de 2016 se pretendió facilitar la cooperación operativa con las autoridades de terceros Estados de manera que la Agencia podía enviar y recibir funcionarios de enlace sobre la base de la reciprocidad con el objetivo de “contribuir a la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y al retorno de los emigrantes ilegales, a condición de que se respeten un nivel mínimo de derechos humanos en el tercer país” (SANTOS VARA, 2018: 173). Asimismo, observadores procedentes de terceros países vecinos podían participar en las operaciones a iniciativa de la Agencia (operaciones conjuntas, proyectos piloto, análisis de riesgos y formación) y ésta podía desarrollar proyectos de asistencia técnica en el territorio de estos Estados de acuerdo con lo fijado en los acuerdos bilaterales concluidos por los Estados miembros con terceros Estados en el marco de las operaciones conjuntas con FRONTEX (SANTOS VARA, 2018: 173).

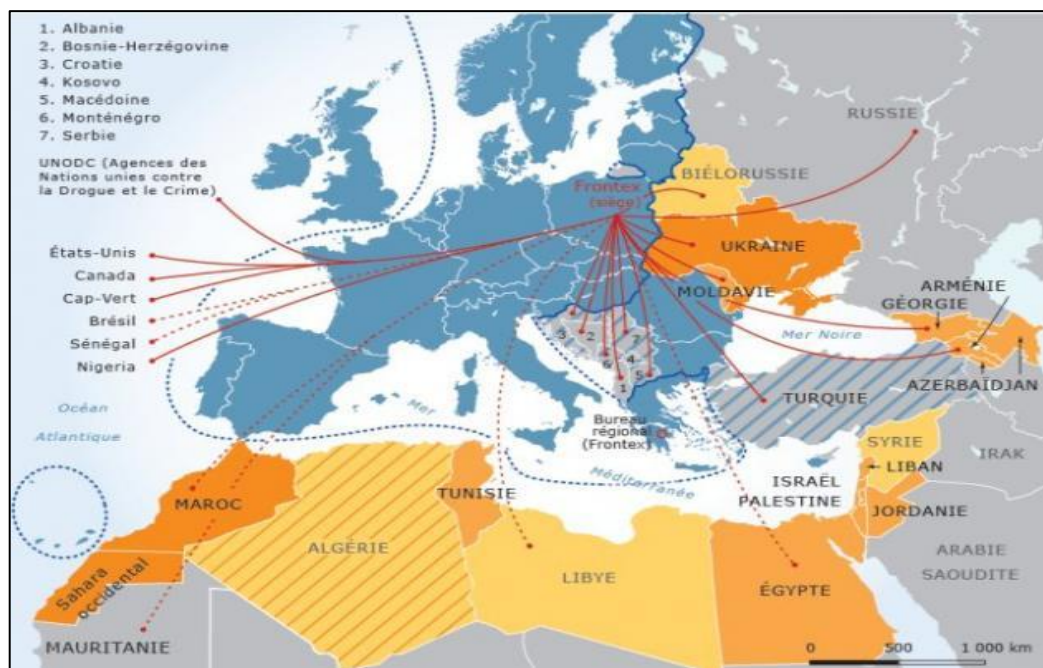
En concreto, los acuerdos de trabajo representan un papel muy importante a la hora de implementar y desarrollar una cooperación operativa de la Agencia con terceros Estados. En términos generales, la mayoría de este tipo de acuerdos recoge un compromiso de las partes a la hora de intercambiar información, así como previsiones de operaciones conjuntas y proyectos piloto o desarrollos técnicos en la gestión de los controles de fronteras y formación de los guardacostas nacionales. En este contexto,

corresponde al director de FRONTEX negociar los acuerdos administrativos de conformidad con lo establecido por el Consejo de Administración en su mandato de negociación (SANTOS VARA, 2018: 174). Por otro lado, la Comisión Europea también desempeña un papel relevante en el procedimiento de celebración de este tipo de acuerdos, ya que los proyectos de acuerdo han de ser aprobados previamente por la Comisión.

Asimismo, el nuevo Reglamento 2019/1896 autoriza al cuerpo permanente de la Agencia a llevar a cabo operaciones lideradas por FRONTEX en el territorio de Estados terceros vecinos con el consentimiento expreso y previo del Estado en cuestión. Sin la celebración de un plan operativo o de un acuerdo previo con el Estado tercero afectado, los equipos de la GEFC carecerán de competencias ejecutivas en el territorio de dichos Estados. Sin embargo, a pesar de que para la celebración de este tipo de acuerdos sobre cooperación técnica y operativa entre los Estados miembros y terceros países se requiere respetar el Derecho de la Unión, siendo las autoridades de terceros países las encargadas de la gestión de las fronteras, muchos de los acuerdos firmados por FRONTEX han sido ampliamente criticados por la doctrina debido a su falta de transparencia, difícil control y potencial violación de los derechos fundamentales (FERNÁNDEZ ROJO, 2017: 240).

Por esta última razón, las novedades introducidas en las dos últimas reformas legislativas del mandato de la Agencia requieren de una mayor asistencia técnica y operativa. Solo así “la Agencia tendrá la posibilidad de llevar a cabo acciones en las fronteras exteriores con la participación de uno o más Estados miembros y un tercer país vecino de al menos uno de dichos Estados miembros, para lo que se requerirá el acuerdo del tercer país vecino, también en el territorio de dicho tercer país” (artículo 54.3 del Reglamento 2016/1624). Sin perjuicio del despliegue de los miembros del cuerpo permanente de FRONTEX, es importante señalar que, tal y como establece el artículo 74.5 del Reglamento 2019/1896, la participación de los Estados miembros en operaciones en el territorio de los Estados terceros es de carácter voluntario. Además, el director ejecutivo tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad del personal participante en dichas misiones de manera satisfactoria, de ahí que la decisión de participación en las operaciones realizadas en el territorio de terceros Estados recaiga sobre el Estado miembro, quienes podrán decidir no aportar su contribución a la operación correspondiente en el tercer país vecino.

Por otro lado, la posibilidad de llevar a cabo tareas operativas en el territorio de terceros países genera una serie de consecuencias con respecto al régimen jurídico aplicable y delimitación de las responsabilidades de los distintos actores implicados en este tipo de operaciones conjuntas en las que también participan las autoridades nacionales de terceros Estados (FERNÁNDEZ ROJO, 2017: 240). Asimismo, también se cuestiona el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades participantes en las misiones operativas. Por esta razón, los Reglamentos en sus versiones de 2016 y 2019 recogen que los efectivos de la Agencia actuarán en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión, incluso con respecto a la protección de los derechos fundamentales y el principio de no devolución, así como en el marco de trabajo celebrados con dichas autoridades y de acuerdo con el Derecho y la política de la Unión (artículo 54.2 del Reglamento 2016/1624 y artículo 71.2 del Reglamento 2019/1896).



**Figura 7.** Mapa de las actividades operacionales de FRONTEX en el territorio de terceros Estados vecinos (LAURENS, 2015).

Además, el artículo 73.3 del Reglamento 2019/1896 recoge de forma expresa que este tipo de acuerdos bilaterales o multilaterales entre la Agencia y los terceros Estados vecinos deben respetar el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales y protección internacional. En concreto, la Carta, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,



y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y, muy particularmente, el principio de no devolución.

En definitiva, las relaciones exteriores de la Agencia con terceros Estados se han materializado en acuerdos con la finalidad de promover la aplicación de la normativa europea sobre gestión de fronteras externas y, especialmente, el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de sus tareas operativas. Así, desde la adopción de la Decisión del Consejo del 8 de marzo de 2017, se autoriza a la Comisión a iniciar las negociaciones de estos acuerdos bilaterales o multilaterales entre FRONTEX y los terceros Estados vecinos (SANTOS VARA, 2018: 176).

En lo que se refiere a la financiación de los dispositivos desplegados en el territorio de los Estados terceros vecinos, cabe señalar que “la Agencia podrá recibir medios y recursos de la Unión de conformidad con las disposiciones de los instrumentos pertinentes de apoyo a terceros países y de actividades relativas a ellos” (artículo 76.6 del Reglamento 2019/1896). De este modo, se podrán poner en marcha proyectos para asistir técnicamente a terceros países sobre las cuestiones que aparecen reguladas en el Reglamento y en virtud de las normas financieras que le son aplicables a la Agencia.

## **10. LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE VIGILANCIA EUROSUR EN FRONTEX**

El nuevo Reglamento 2019/1896 incorpora la regulación de EUROSUR con la finalidad de abarcar todos los elementos de la gestión integrada de fronteras exteriores, a la vez que se pretende mejorar su funcionamiento y ámbito de actuación (ACOSTA SÁNCHEZ, 2019: 17). Por tanto, tal y como se indica en el Considerando 28 del Reglamento, EUROSUR resulta de relevante utilidad para que la GEFC sea capaz de proporcionar un marco adecuado para el intercambio de información y la cooperación operativa con las autoridades nacionales de los Estados miembros y los miembros del cuerpo permanente de la Agencia.

En este sentido, EUROSUR se encarga de proporcionar las infraestructuras y herramientas necesarias para la mejora del conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores (mediante la combinación de efectivos procedentes de FRONTEX y de las autoridades nacionales) con el objetivo de detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, salvar vidas

de los inmigrantes en situaciones de peligro y garantizarles la protección adecuada (artículo 18 del Reglamento 2019/1896).

Además, para el correcto funcionamiento de EUROSUR, es necesario que las autoridades estatales competentes en materia de vigilancia de fronteras exteriores cumplan con sus responsabilidades de cooperación a través de los centros nacionales de coordinación. El Considerando 34 recoge las funciones principales de este sistema de vigilancia:

“EUROSUR debe proporcionar un mapa exhaustivo de la situación, no solo en las fronteras exteriores, sino también dentro del espacio Schengen y en la zona prefronteriza. Debe incluir la vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así como las inspecciones fronterizas. La provisión de conocimientos sobre la situación en el espacio Schengen no debe comportar actividades operativas de la Agencia en las fronteras interiores de los Estados miembros”.

En cuanto a su estructura y componentes, se han designado centros de coordinación a nivel nacional (artículo 21) donde se desarrollan las funciones nacionales en materia de vigilancia fronteriza para lograr favorecer un sistema común de intercambio de información y centralización de la misma. Estas tareas se llevan a cabo a través de la elaboración de mapas situacionales a nivel nacional (artículo 25), mapas situacionales a nivel europeo (artículo 26) y mapas situacionales específicos (artículo 27), mediante la recopilación, evaluación, análisis, visualización y difusión de la información.

Dado que los Estados miembros están obligados a dividir sus fronteras exteriores terrestres y marítimas y, si así lo desean, también áreas, deben notificar a FRONTEX de la limitación de las mismas. Así, atendiendo a los análisis de riesgos realizados y de conformidad con el Estado miembro interesado, la Agencia atribuirá a cada zona un nivel de impacto bajo, medio, alto o crítico en función de la reacción en las actividades de vigilancia y en virtud del nivel de impacto determinado tal y como se ha expuesto en apartados anteriores (artículo 35).

## **11. CONCLUSIONES**

Es cierto que el nuevo cuerpo de fronteras consiste en una evolución material de FRONTEX, pero el tiempo ha puesto en evidencia que el simple papel de coordinador operativo conferido a la UE a dicha Agencia no ha sido lo suficientemente eficiente como para gestionar las consecuencias derivadas de un espacio europeo sin fronteras interiores.

Por esta razón, con el nuevo Reglamento 2019/1896, se ha tratado de reforzar la solidaridad de los Estados miembros y otorgar una función más trascendental en la materia a las instituciones de la Unión, lo que, en cierto sentido, nos permite hablar de una comunitarización de esta política, hasta el momento a caballo entre los dos modelos intergubernamental y comunitario.

Muestra de esta última idea lo encontramos en la anterior reforma del Reglamento en 2016 cuando se reafirmó el carácter vinculante de las Decisiones del Consejo referidas al control y gestión de las fronteras nacionales<sup>15</sup>. Además, parece que la imperante necesidad de seguridad ha provocado que los Estados miembros empiecen a actuar de manera conjunta y dejen a un lado sus reticencias soberanistas. En este sentido, la GEFC ha vuelto para quedarse a largo plazo y su futuro depende de que lo regulado sobre papel en relación con las fronteras exteriores se materialice con la misma eficacia con que se suprimieron las fronteras internas dentro del territorio europeo hace ya más de tres décadas.

Pero adentrándonos en los aspectos más técnicos, en concreto, tras haber analizado novedades operativas, ejecutivas y de supervisión que sienta sobre la mesa el Reglamento 2019/1896 respecto al Reglamento 2016/1624, podemos afirmar que el nuevo marco normativo de la Agencia no implica una integración en términos absolutos o una administración supranacional de las fronteras exteriores de la UE. Es más, lejos de centralizar la política de gestión de fronteras exteriores, el mandato operativo de la GEFC continúa focalizándose en la supervisión y gestión eficaz de las fronteras por parte de los Estados miembros y en la asistencia a aquellas autoridades nacionales sujetas a presiones migratorias extraordinarias (FERNÁNDEZ ROJO, 2020: 5).

A mi juicio, la razón de ser de esta nueva regulación y mandato del GEFC no reside en la denominada “crisis de los refugiados”. No nos encontramos ante una unidad creada *ad hoc* con el fin de solventar las vicisitudes transfronterizas provocadas por la presión migratoria en las fronteras exteriores, sino que su gestación se inicia con anterioridad a estas olas migratorias. La llegada masiva a costas europeas de solicitantes de protección internacional constituyó simplemente el factor desencadenante que aceleró

---

<sup>15</sup> Unión Europea. Decisión de ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-151/8, 8 de junio de 2016. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=ES>>.

su puesta en marcha y evolución. Sin dicha presión migratoria a las puertas de la Unión Europea, la GEFC hubiese visto la luz de igual manera, pues en sí misma es un reflejo de los continuos progresos y avances de FRONTEX y de la política de gestión de fronteras exteriores. En esta línea se muestra Fernández Rojo al afirmar que el Reglamento 2016/1624 supone más una nueva actualización del mandato inicial de FRONTEX que un verdadero cuerpo integrado de control y de la vigilancia de las fronteras a nivel europeo (FERNÁNDEZ ROJO, 2017: 226) y Carrera y Den Hertog al sostener que la Nueva Guardia vendría a ser un refuerzo de las antiguas competencias de FRONTEX y no una auténtica guardia de fronteras europea (CARRERA y DEN HERTOOG, 2016: 16).

Sin embargo, en lo referido a las operaciones conjuntas de retorno de nacionales procedentes de terceros Estados, conviene indicar que la Estrategia Europea de Migración no se reduce por potenciar el uso de este tipo de operaciones, sino por hacer que sean terceros países los que frenen a los migrantes en su camino hacia Europa. Este proceso, conocido como “externalización de las fronteras”, se ha materializado en los acuerdos que la Unión ha venido ratificando con Turquía o Libia y ha tenido su efecto en la reducción de las llegadas. De hecho, si tomamos datos empíricos, observamos que en los tres primeros meses de 2019 el número de migrantes que llegaron al continente por el Mediterráneo fue de 15.900, un 17% menos que en el mismo periodo de 2018 (EOM, 2019).

Pero esto también guarda otra cara. El cierre de fronteras externas de la UE ha provocado y casi obligado a que las personas que buscan mejorar sus condiciones de vida en Europa hayan optado llegar al continente europeo a través de la ruta del Mediterráneo central. Para llegar a las costas de los Estados del sur del Mediterráneo, muchas personas han optado por cruzar desde Libia, donde los traficantes de personas y la fuerte represión policial causan importantes riesgos entre los migrantes. Por tanto, estas personas se embarcan en peligrosas travesías y no dejan de enfrentarse a numerosos obstáculos en su camino.

Precisamente, una de las funciones de FRONTEX consiste en contribuir a la detención y prevención de delitos transfronterizos y luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Sin embargo, resulta curioso que la dimensión transfronteriza de este tipo de delitos esté relacionada con el cruce no autorizado de las fronteras exteriores. Con lo cual, a pesar de que son muchos los actores implicados y las organizaciones internacionales quienes han buscado soluciones para este fenómeno

criminal, la base de cualquier regulación sobre esta materia sería abordar el problema desde su origen y de forma unitaria. De este modo, FRONTEX trabajaría a través de una cooperación reforzada con los Estados miembros, además de EUROPOL, EUROJUST o UNICEF, valorando la diversidad de los derechos fundamentales afectados en este tipo de actividades.

Treinta años después de la caída del muro de Berlín, vivimos en una Europa donde la entrada y el cruce de fronteras todavía presenta serias dificultades y desacuerdos entre los Estados europeos y donde el derecho inalienable a moverse libremente no siempre cobra sentido para los nacionales procedentes de terceros países. Al mismo tiempo que en las altas esferas de la política se predicán la responsabilidad compartida y la solidaridad como principios que sostienen el sistema democrático europeo, otros se encargan de llegar a acuerdos con los Estados emisores de migrantes como ha ocurrido con Libia o Turquía para frenar la llegada masiva de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida o personas solicitantes de protección internacional. La expresión “crisis de los refugiados”, que hasta ahora he decidido entrecomillar a lo largo de este trabajo, esconde, a mi parecer, un significado peyorativo que decide poner en el punto de reflexión a la persona que solicita ayuda internacional en lugar de a las instituciones estatales y regionales que, lejos de lograr una política común en materia de gestión de fronteras, continúan dando palos de ciego con sus políticas del miedo y securitización de la Unión Europea, sin dar respuestas lo suficientemente eficientes a una situación cada vez más presente en nuestras fronteras externas.

En definitiva, con estas últimas modificaciones, la UE ha terminado de diseñar la nueva estrategia de FRONTEX: apostar por los mecanismos de vigilancia, seguimiento y contención para ganar influencia en los accesos al Mediterráneo y garantizar la seguridad en los límites comunitarios. Ante la falta de una política común en materia de inmigración y asilo, la Unión continúa aplicando su plan contra la inmigración para alejar el problema de sus fronteras. Así, mediante las operaciones conjuntas de retorno, los vuelos de deportación son utilizados a modo de instrumentos para poner kilómetros de por medio y evitar la entrada masiva y extraordinaria de personas y nacionales de terceros países al continente europeo.

## **12. BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Frontex 3.0?”, *Documento de Opinión IEEE*, 111/2019, 2019. Disponible en: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEE0111\\_2019ACOSTA\\_Frontex.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE0111_2019ACOSTA_Frontex.pdf)>.

BUX, U., “La gestión de las fronteras exteriores”, *Parlamento Europeo*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2019. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/153/la-gestion-de-las-fronteras-exteriores>>.

CARRERA, S. and DEN HERTOOG, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?” *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 88, 2016. Disponible en: <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-whats-name/>>.

Comisión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común nº 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo”, COM (2018), 631 final, 12.9.2018. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0631&from=EN>>.

Comisión Europea, “Quinto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, COM (2017), 467 final, 06.09.2017, p. 7-12. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2017:467:FIN>>.

Comisión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 2007/2004, el Reglamento (CE) no 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE”, COM (2015), 671 final, 15.12.2015, p. 2. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:0671:FIN>>.

Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de retorno de la UE”, COM (2014), 199 final, 28.3.2014.

Disponible en:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-199-ES-F1-1.Pdf>.

Commission Européenne, « Budget de l’Union : La Commission propose une importante augmentation des financements visant à renforcer la gestion des migrations et des frontières », *Communiqué de presse*, 2018. Disponible en : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_4106](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4106).

Consejo de la Unión Europea, “Decisión de ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-151/8, 8 de junio de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=ES>.

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, “La gestión de los flujos migratorios en la UE”, 2019. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>.

DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa”, *Derecho, Inmigración y Empresa*. Marcial Pons, Barcelona, 2019. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/334318572\\_Refugiados\\_y\\_Crisis\\_migratorias\\_Fronteras\\_y\\_Desterritorialidad\\_en\\_las\\_puertas\\_de\\_Europa](https://www.researchgate.net/publication/334318572_Refugiados_y_Crisis_migratorias_Fronteras_y_Desterritorialidad_en_las_puertas_de_Europa).

ESTEVE GARCÍA, F., “El refuerzo de Frontex: su actividad exterior y el control de sus actos”, *La dimensión exterior de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 58-68. Disponible en:

<https://books.google.es/books?id=dvnVDwAAQBAJ&pg=PA63&lpg=PA63&dq=operaciones+extraterritoriales+de+frontex&source=bl&ots=q>

[Jye8He6xF&sig=ACfU3U2p0hKnZliUpP4WYfCf1pqWLpo8dw&hl=es  
&sa=X&ved=2ahUKEwjUraCmuLbqAhWGMBQKHeGpCrMQ6AEwA  
HoECAsQAO#v=onepage&q=operaciones%20extraterritoriales%20de%  
20frontex&f=false](https://www.ec.europa.eu/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/en)>.

PINXTEN, K., “EU response to the refugee crisis: the “hotspot” approach, *European Court of Auditors*, 2017. Disponible en:  [<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/en/>](https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/en).

Explanatory note on the “Hotspot” approach, 15 July 2015. Disponible en:  [<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0dcf8b85-5e3d-42ae-aa4c-ebf9fd4bf3ba/Session\\_1\\_-\\_Explanatory\\_note\\_on\\_the\\_Hotspot\\_approach.pdf/>](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0dcf8b85-5e3d-42ae-aa4c-ebf9fd4bf3ba/Session_1_-_Explanatory_note_on_the_Hotspot_approach.pdf).

FERNÁNDEZ ROJO, D., “Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: Del Reglamento 2016/1634 al Reglamento 2019/1896”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 2020.

FERNÁNDEZ ROJO, D., “Reglamento 2016/1624. De Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, 41, 2017, p. 223-251. Disponible en:  [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832429/>](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832429).

GONZALEZ SAQUERO, P., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX): ¿Hacia una policía de fronteras europea?”, *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, 2019, p. 241-250. Disponible en:  [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7251065/>](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7251065).

Las deportaciones de Frontex: más de 60.000 expulsados en una década, *El Orden Mundial (EOM)*, 2019. Disponible en:  [<https://elordenmundial.com/mapas/deportaciones-de-frontex/>](https://elordenmundial.com/mapas/deportaciones-de-frontex/).

LEGGERI, F., “Prólogo”, *European Border and Coast Guard Agency*, 2020. Disponible en:  [<https://frontex.europa.eu/language/es/>](https://frontex.europa.eu/language/es/).

Naciones Unidas. “Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013. Disponible en:



<https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>>.

QUIDIMIL LÓPEZ, J.A., “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de *seguridad humanizada* en el mar?, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 41, 2012, p. 57-118. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4019191>>.

RIJPMA, J., “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?”, *Policy Department: Citizen’s rights and constitutional affairs, Study for the LIBE Committee*, PE 556.934, 2016. Disponible en: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/46425/IPOL\\_STU%282016%29556934\\_EN.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/46425/IPOL_STU%282016%29556934_EN.pdf?sequence=1)>.

RODRÍGUEZ GARZA, C., “La vigilancia de las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la Unión Europea. La Agencia Frontex”, *CEI International Affairs*, 9, Barcelona, 2015. Disponible en: [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66877/1/Claudia\\_Rodriguez\\_TFM.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66877/1/Claudia_Rodriguez_TFM.pdf)>.

SANTOS VARA, J., “The European Border and Coast Guard in the New Regulation: Towards centralisation in border management?”, *20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence, 2020, p. 67-80. Disponible en: [https://www.ceps.eu/ceps-publications/20-year-anniversary-of-the-tampere-programme/?mc\\_cid=01d25734bd&mc\\_eid=e636ff6371](https://www.ceps.eu/ceps-publications/20-year-anniversary-of-the-tampere-programme/?mc_cid=01d25734bd&mc_eid=e636ff6371)>.

SANTOS VARA, J., “La transformación de FRONTEX en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 2018 p. 143-186. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6428246>>.

SOBOTOVICOVA, S., “Los Hotspots, medida para afrontar la crisis de los refugiados o medida para cubrir las necesidades del mercado laboral europeo”, *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE: causas, impactos, asilo, políticas de inmigración, asilo, marco jurídico*, 2016, p. 111-130. Disponible en: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177040/Simona\\_Regugiados\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177040/Simona_Regugiados_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

SOLER GARCÍA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, DOI: 10.17103, 2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6258201>.

TSOURDI, E. L., “The Emerging Architecture of EU Asylum Policy. Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System”, *EU Law in Populist Times*, 2020, p. 191-226. Disponible en: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0103FD1814DD6E91930DAAA9172DE2E3/9781108485081c8\\_191-226.pdf/emerging\\_architecture\\_of\\_eu\\_asylum\\_policy.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0103FD1814DD6E91930DAAA9172DE2E3/9781108485081c8_191-226.pdf/emerging_architecture_of_eu_asylum_policy.pdf).

Unión Europea. Decisión de ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-151/8, 8 de junio de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=ES>.

Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca [COM (2015) 669 final – 2015/0308 (COD)]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C-303/109, 19 de agosto de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE0688&from=ES>.

Unión Europea. 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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-348/98, 24 de diciembre de 2008. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>.

Unión Europea. 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) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-295/1, 14 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=ES>.

Unión Europea. 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) nº863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-251/1, 16 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf>.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2013/1052 del Parlamento Europeo y Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-295/11, 6 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052>.

Unión Europea. Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-105/1, de 13 de abril de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=ES>.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C-83/47, 30 de marzo de 2010. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>>.

UNISYS, “Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union”, ESBG, *European Commission Final Report, Version 3.00*, 2014. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf)>.