



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercomer, Università di Messina

## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

Gli Speciali

Marzo 2020

# Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del sud

## Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana

[www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)

Rivista telematica - ISSN 2284-3531  
Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

*Gli Speciali*

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

## ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

### *Gli Speciali*

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

#### **COMITATO SCIENTIFICO**

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Aldo Bernardini – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Mario Pio Calogero – Zlata Drnas Clement – Jean-Paul Costa – Emmanuel Decaux – Kerstin Von der Decken – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Giancarlo Guarino – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Sergio Marchisio – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

#### **COMITATO DI REDAZIONE**

Responsabile: Carlo Curti Gialdino

Componenti: – Francesco Battaglia – Raffaele Cadin – Nicola Colacino – Luigino Manca – Michele Messina – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Valentina Zambrano

#### *Criteri di referaggio:*

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a tre *referees*, che decideranno, a maggioranza, sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

# **Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del sud**

Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*  
Supplemento al n. 1/2020  
marzo 2020

ISSN 2284-3531

## INDICE

LINA PANELLA, <i>Introduzione</i> .....	I
VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO, <i>Introducción</i> .....	III

### Parte I

#### Controlli alla frontiera dei flussi migratori e immigrazione

PIETRO GARGIULO, <i>Recenti tendenze della cooperazione internazionale in materia di migrazioni. Contenuto, potenzialità e limiti del Global Compact on Migration</i> .....	1
FRANCESCA PELLEGRINO, <i>L'obbligo di soccorso e il divieto di respingimento nel diritto internazionale e sovranazionale</i> .....	11
STEFANO AGOSTA, <i>Dalla certezza del diritto all'incertezza dei diritti (costituzionali) degli stranieri vulnerabili: il rischio della singolare nemesi delle Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale ed immigrazione</i> .....	24
RABIÂ M'RABET TEMSAMANI, <i>Maghreb-Europe face au controle du flux migratoire: le role du Maroc</i> .....	36
GIANFRANCO GABRIELE NUCERA, <i>La disciplina italiana sul trattenimento dei richiedenti asilo a fini d'identificazione e la sua conformità agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti umani</i> .....	52
LUCIA IONE PADILLA ESPINOSA, <i>La Guardia europea de fronteras y costas en la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea</i> .....	66
FRANCESCO LUIGI GATTA, <i>Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l'impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo</i> .....	77
GIULIA COLAVECCHIO, <i>L'impatto del Decreto sicurezza sugli istituti di trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo alla luce del Diritto internazionale e dell'Unione europea</i> .....	89
DANIELE MUSMECI, <i>I diritti umani dei migranti in Libia: due anni di vigenza del Memorandum d'intesa Italia-Libia</i> .....	103

## Parte II

### La gestione della migrazione nei Paesi del Sud Europa

MARCO CALABRÒ, <i>La possibile rimodulazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei flussi migratori</i> .....	116
KATARZYNA GROMEK-BROC, <i>Too little too late: assessing the EU's legal framework on the protection of unaccompanied minors in emergency situations</i> .....	132
ANA MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ, <i>La interacción entre el Derecho internacional privado y el Derecho migratorio</i> .....	151
ADELE MARINO, <i>Salvaguardia della vita umana in mare e poteri del comandante</i> .....	174
MICHELE MESSINA, <i>Alcuni recenti chiarimenti della Corte di giustizia UE in materia di presa o ripresa in carico di un richiedente protezione internazionale</i> .....	189
ANNA PITRONE, <i>La disciplina europea della migrazione economica</i> .....	205
ANNA LAZZARO, <i>La giurisdizione in materia di immigrazione: criteri di riparto e sindacato del giudice amministrativo</i> .....	218
FRANCESCO MARTINES, <i>La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia</i> .....	232
FRANCESCA PERRINI, <i>Principali orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dei richiedenti asilo in Italia</i> .....	244
VALENTINA PRUDENTE, <i>Espulsione prefettizia e tendenze giurisprudenziali. Diritti fondamentali dello straniero, obblighi formali e garanzie processuali</i> .....	256
FERNANDO LLAGAS GELO, MAGDALENA REIFS LOPEZ, <i>La Coordinación administrativa en la gestión de los flujos migratorios en España, especial consideración a las administraciones locales</i> .....	273
FRANCESCO SICILIANO, <i>La rilevanza giuridico-amministrativa del "migrante irregolare"</i> .....	286
LAURA PERGOLIZZI, <i>Administrative cooperation between EU Member States for the application of the "Dublin system"</i> .....	296
MIRKO FORTI, <i>Le conseguenze giuridiche dell'applicazione del regolamento (UE) 2016/679 nella gestione dei flussi migratori</i> .....	304

## Parte III

### Immigrazione irregolare e criminalità organizzata. L'espulsione dei migranti irregolari

MARIA TERESA COLLICA, <i>Il reato di immigrazione clandestina, tra (in)effettività e simbolismo</i> ....	315
JONATÁN CRUZ ÁNGELES, <i>Estudio del desarrollo e implementación de las denominadas "Fronteras inteligentes" en la Unión europea</i> .....	339

ANTONINA ASTONE, <i>Esigenze di solidarietà e sicurezza nella tutela civile del minore straniero non accompagnato</i> .....	355
EMANUELE LA ROSA, <i>Soccorso in mare e criminalizzazione “diretta” e “indiretta” delle ONG.</i>	365
ALBERTO RANDAZZO, <i>Migrazioni e atti politici (prendendo spunto dal caso “Diciotti”).</i> .....	378
ALBERTO MARCHESE, <i>Diritto all’immigrazione e problematiche sanitarie: le nuove frontiere dell’accoglienza</i> .....	390
FRANCESCO ANGELONE, ANGELA CARUSO, <i>“La sponda Sud”: Do we really care about them?</i> .....	411
EUGENIO CARLI, <i>Gestione dei flussi migratori e obbligo di non refoulement: cenni sulla recente prassi italiana in materia di respingimento ed espulsione di presunti migranti irregolari</i> .....	425
LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, <i>Il “Porto Sicuro” tra negazione dei diritti umani e obblighi internazionali di protezione</i> .....	442
GIUSEPPE ROMEO, <i>Organizzazioni criminali transnazionali e migranti: “aguzzini” e “vittime” nei traffici illeciti di persone</i> .....	453

## LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

LUCIA IONE PADILLA ESPINOSA\*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Prevención de crisis e intervención en las fronteras exteriores. – 3. El nuevo cuerpo permanente de guardias de fronteras y costas. – 4. El refuerzo del mandato de la Agencia en materia de retorno. – 5. El papel reforzado de la GEFC en la cooperación con países no pertenecientes a la UE. – 6. Conclusiones.

### 1. Introducción

La creación de un espacio común sin fronteras interiores implica la responsabilidad compartida de proporcionar un alto nivel de seguridad y una eficaz gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE). Tal y como ha vuelto a insistir la Comisión Europea recientemente, solamente podemos tener un espacio Schengen sin fronteras internas si sus fronteras exteriores están eficazmente protegidas<sup>1</sup>. Bajo el convencimiento de que para garantizar una efectiva gestión de las fronteras externas se requiere, entre otras estructuras y mecanismos, de un instrumento diseñado para reforzar la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados Miembros (EM), nace en 2004 la agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras externas de la UE, tradicionalmente conocida como Frontex<sup>2</sup>. Desde su creación ha sufrido varias modificaciones de calado, la última en mitad de la llamada crisis de los refugiados.<sup>3</sup> El aumento sin precedentes de migrantes y refugiados que han llegado a nuestro continente en los últimos años se ha puesto a prueba la capacidad de la UE para gestionar las fronteras comunes. La denominada crisis de los refugiados ha revelado las debilidades y carencias de las

---

\* Área Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Huelva, España

<sup>1</sup> Comisión Europea – Estado de la Unión 2018 – *Una Guardia Europea de Fronteras y Costas reforzada y totalmente equipada*, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5712\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm) última visita junio 2019.

<sup>2</sup>Reglamento 2004/2007/CE 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*, (DOUE L 349 de 25 de noviembre de 2004).

<sup>3</sup> En Reglamento de Frontex ha experimentado dos reformas de cara a solventar las deficiencias y carencias que se encontraban en su regulación. En 2007 se llevó a cabo la primera reforma con la finalidad de incorporar equipos de intervención rápida: Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 *por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados* (DOUE L 199/30 de 31 de julio de 2007). La segunda reforma se produjo en 2011 y pretendía fortalecer el mandato de la Agencia en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales. Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 *que modifica al Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, 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* (DOUE L 304/1 de 22 de noviembre de 2011).

estructuras existentes, que han demostrado ser insuficientes para garantizar una gestión eficaz e integrada de las fronteras compatible con las obligaciones internacionales. En concreto, se ha evidenciado las limitaciones de Frontex caracterizadas principalmente por una dependencia de la voluntad estatal que ha supuesto una persistente traba en la operatividad de la Agencia añadido a las críticas de su mandato en relación con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos fundamentales<sup>4</sup>.

Por todo ello, en 2016 se decide la creación de la Agencia europea de la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>5</sup> (GEFC) para garantizar la aplicación efectiva de la gestión fronteriza, proporcionar apoyo operativo e intervenir en aquellas situaciones desproporcionadas que surjan en la frontera y que puedan poner en peligro el correcto funcionamiento del espacio Schengen y por ende, de la libre circulación<sup>6</sup>. Así, Frontex ha evolucionado hacia una GEFC, con plena continuidad de sus actividades y funciones pero contando con un mandato reforzado.

El Reglamento 2016/1624 establece la creación de una GEFC compuesta por una Agencia europea de la GEFC y las autoridades de los EM responsables en última instancia de la gestión de las fronteras<sup>7</sup>. Por lo tanto, la Agencia apoya la aplicación de las medidas de la UE relacionadas con la gestión fronteriza mediante el refuerzo, la coordinación y la evaluación de las acciones emprendidas por los EM<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Para una aproximación al desarrollo de la Agencia Frontex, Véase: F. ESTEVE GARCIA, *El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo*, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2015, p. 153 ss.; S. MARINAI, *The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework*, en *Rev. der. com. eur.*, 2016, p. 901 ss.; J. A. QUINDIMIL LÓPEZ, *La Unión Europea, Frontex y la Seguridad en las Fronteras Marítimas, ¿Hacia un Modelo Europeo de Seguridad Humanizada en el Mar?*, en *Rev. der. com. eur.*, 2012, p. 57 ss.; A. SÁNCHEZ LEGIDO, *Externalización de controles migratorios versus derechos humanos*, en *Rev. elec. est. int.*, 2019, p. 1 ss.; S. PEERS, *The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?*, en *EU Law Analysis blog*, 2015; C. SOLER GARCÍA, *La Guardia Europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional*, en *Rev. elec. est. int.*, 2017, p. 1 ss.; M. URREA CORRES, *El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de Frontex*, en *Revista del instituto español de estudios estratégicos*, 2012, p. 155 ss.; C. PÉREZ GONZÁLEZ, *De Frontex a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual?*, en C. BLASI CASAGRAN y M. ILLAMOLA DAUSA (coords). *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

<sup>5</sup> Reglamento(UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de Septiembre de 2016 *sobre la guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*, (DOUE L 251, de 16 de Septiembre de 2016). En adelante, Reglamento 2016/1624. Para comprender el nacimiento de la GEFC, véase: las conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de julio de 2015 (EUCO 22/15) donde se abogaba por una mayor solidaridad y compromiso por parte de los Estados miembro para la gestión de las migraciones y control fronterizo, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>. Del mismo modo se presentan las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de octubre de 2015 /EUCO 26/15) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>. Ambas conclusiones fueron el paso previo a la propuesta de Reglamento presentado por la Comisión a finales de diciembre de 2015: COM(2015) 671 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, de 15 de diciembre de 2015*, COM(2015) 240 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, la guardia Europea de Fronteras y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2015.

<sup>6</sup> Véase considerando número 2 del Reglamento 2016/1624.

<sup>7</sup> Artículo 3 del Reglamento 2016/1624.

<sup>8</sup> Considerando número 6 del Reglamento 2016/1624. En este sentido, véase P. BRUYCKER, *The European Border and Coast Guard: a new Model Built on an Old logic*, en *European Papers*, 2016, p. 564 ss.

Se establece que la función clave de la Agencia debe ser elaborar una estrategia técnica y operativa para la aplicación de una gestión integrada de las fronteras, supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo, proporcionar mayor asistencia técnica y operativa a los EM mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, garantizar la ejecución de medidas en situaciones que requieran de acciones urgentes en las fronteras exteriores, así como prestar un apoyo mayor en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en el mar y en las operaciones e intervenciones de retorno<sup>9</sup>. Además, la gestión integrada de las fronteras va más allá de los controles fronterizos realizados en las fronteras exteriores incluyendo medidas con y en terceros países.

Aunque la GEFC ha supuesto todo un hito en la gestión de las fronteras europeas y ha introducido mejoras, la Comisión considera un imperativo que la Agencia responda plenamente al nivel de ambición y a las necesidades de la Unión en materia de seguridad, por lo que en 2018, presenta una propuesta de reforma del Reglamento<sup>10</sup> 2016/1624.

La propuesta pretende abordar dos retos principales. En primer lugar, presenta a la Agencia como garante de la estrategia operativa por la que se implemente la gestión integrada de las fronteras europeas. De otro lado, avanza hacia una mayor autonomía y eficacia operativa de la GEFC. Estas ambiciones apuntan hacia la capacidad operativa completa de la Agencia que contará con su propio equipo y personal, combinado con un presupuesto más generoso y un mandato ampliado en la vigilancia de fronteras, retornos y cooperación con terceros países.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente estudio implica un análisis de las novedades más significativas de la normativa que regula la GEFC al hilo de la propuesta de la Comisión. A estos efectos, el texto queda dividido en cuatro apartados. En primer lugar se abordarán los mecanismos de actuación en la prevención de crisis e intervención en las fronteras exteriores (1); a continuación se examinan los medios personales y materiales de los que se sirve la Agencia, en particular, la creación del cuerpo permanente de guardias de fronteras y costas (2); el tercer capítulo se centra en el mandato de la GEFC en materia de retorno (3); en cuarto lugar se analizan las competencias otorgadas a la Agencia europea en relación con la cooperación con países no pertenecientes a la UE. Finalmente, se ofrece una valoración de conjunto del mandato actual de la Agencia en aras de dilucidar si la nueva GEFC supone un verdadero avance en el sistema integrado de las fronteras externas de la UE y superar las limitaciones que presentaba su antecesora Frontex.

## 2. *Prevención de crisis e intervención en las fronteras exteriores*

Frontex evaluaba los riesgos para la seguridad de las fronteras exteriores y en base a ello, elaboraba unas pautas a seguir. La nueva GEFC da un paso más allá valorando la capacidad de los EM para hacer frente a cualquier reto que se presente en las fronteras a través de una evaluación de vulnerabilidad.

---

<sup>9</sup> Considerando número 12 del Reglamento 2016/1624.

<sup>10</sup> COM (2018) 631 final 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.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo.*

Se realiza una valoración de los equipos, infraestructuras y planes de emergencia para la gestión de posibles futuras crisis en las fronteras. Con los datos recogidos por la Agencia<sup>11</sup>, el Director Ejecutivo<sup>12</sup> debe determinar las medidas a tomar y recomendarlas al EM<sup>13</sup> en cuestión, así como fijar un plazo para su adopción. Si no se adopten las medidas en dicho plazo, el caso se someterá al Consejo de Administración<sup>14</sup> para que tome una decisión que resultaría vinculante para el EM<sup>15</sup>. Si este siguiera sin tomar las medidas recomendadas o para cuando un EM que se enfrente a un reto concreto y desproporcionado en las fronteras exteriores no haya solicitado a la Agencia ayuda suficiente, o no estuviese realizando las actuaciones necesarias para su aplicación, la Comisión, con el objetivo de otorgar una respuesta unificada y efectiva a escala de la Unión, debe especificar las medidas que deba aplicar la Agencia y exigir al EM implicado su cooperación. A continuación, la Agencia deberá determinar las acciones para ejecutar dichas medidas y elaborar un plan operativo de las mismas junto con el EM. El EM debe cooperar en la ejecución del plan. Para los casos en que un EM no aplique la decisión de la Comisión en 30 días y no coopere con la Agencia, el Reglamento prevé la posibilidad de que la Comisión active el procedimiento por el que se restablecen los controles en las fronteras internas<sup>16</sup>. La sanción prevista ante la omisión de los Estados es la exclusión del espacio Schengen. Esta posibilidad de que la Agencia intervenga cuando un EM no es capaz de gestionar sus fronteras es una de las novedades más polémicas e importantes que se incluyen en el Reglamento<sup>17</sup>.

A pesar de que la evaluación de vulnerabilidad supone un instrumento útil para hacer frente a los desafíos derivados de la gestión fronteriza, adolece de importantes deficiencias. En particular no prevé la evaluación de otras competencias estatales igualmente importantes que conforman la gestión fronteriza como el desarrollo de las operaciones búsqueda y rescate de personas en peligro en el mar (SAR)<sup>18</sup>. Dado que la actividad de

<sup>11</sup> Los datos (art. 13.2 Reglamento 2016/1624) son facilitados a la Agencia por parte de los EM. En la propuesta de Reglamento (considerando n. 37), se establece que en caso de no facilitarse a la Agencia la información oportuna y precisa para realizar la evaluación de vulnerabilidad, la Agencia debe poder tener en cuenta este hecho al realizar la evaluación, excepto en aquellos casos en que haya razones debidamente justificadas para la no transmisión de los datos.

<sup>12</sup> El Director Ejecutivo es un órgano independiente encargado de gestión de la Agencia. Para conocer sus funciones véase artículo 68 del Reglamento (UE) 2016/1624.

<sup>13</sup> Véase 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, 6 de septiembre de 2017.

<sup>14</sup> El Consejo de Administración es el órgano intergubernamental de la Agencia. Se forma por un representante de cada EM y dos de la Comisión. Artículo 63 del Reglamento (UE) 2016/1624.

<sup>15</sup> Artículo 33 de la propuesta de Reglamento, COM (2018) 631 final.

<sup>16</sup> Procedimiento específico previsto en el artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, *por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)* (DOUE L 77 de 23 de marzo de 2016). Alertados por los niveles de seguridad interna, en 2017 se acordó la modificación del Código, por lo que el procedimiento referido se regula actualmente en el artículo 26 del Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 *por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinente en las fronteras exteriores* (DOUE L 74/1 de 18 de marzo de 2017).

<sup>17</sup> J. RJPMA, *The proposal for an European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, en *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016, p. 20 ss.

<sup>18</sup> Véase artículo 3, b) de la Propuesta de Reglamento.

búsqueda y rescate de las ONGs son cada vez más obstaculizada<sup>19</sup>, se critica la ausencia de evaluación de la capacidad de participación de los EM en dichas operaciones. La inclusión de este aspecto en la evaluación de vulnerabilidad permitiría emitir recomendaciones al EM en caso de deficiencias que darían lugar, en última instancia, a la intervención de la Comisión.

### 3. *El nuevo cuerpo permanente de guardias de fronteras y costas*

La creación de la GEFC modifica sustancialmente la capacidad de la UE de proteger sus fronteras<sup>20</sup>. Sin embargo, la dependencia de las contribuciones voluntarias de los EM en cuanto a personal y equipo ha supuesto una limitación persistente en la operatividad de la GEFC. Por ello, la Comisión avanza hacia una gestión plenamente integrada de las fronteras a través de un cuerpo permanente de 10.000<sup>21</sup> agentes operativos con competencias ejecutivas y equipo propio. El cuerpo permanente estará compuesto de tres categorías de personal operativo, a saber, los miembros del personal estatutario, el personal destinado a la Agencia en comisión de servicio de larga duración por los EM y el personal proporcionado por los EM para despliegues de corta duración. El cuerpo permanente debe desplegarse en el marco de equipos de gestión de fronteras, equipos de apoyo a la gestión de la migración o equipos de retorno<sup>22</sup>.

A fin de responder al nivel de ambición subyacente a la creación de la GEFC y subsanar las carencias detectadas, la Agencia debe disponer de los propios equipos que necesite para desplegarlos en operaciones conjuntas o en intervenciones fronterizas rápidas. A tal fin, la Comisión ha destinado una dotación significativa de forma que la Agencia pueda adquirir, mantener y utilizar los activos necesarios. Aunque la adquisición de activos propios será un proceso largo, los mismos están diseñados para convertirse en la espina dorsal de los despliegues operativos, solicitando solo contribuciones adicionales a los EM en circunstancias excepcionales<sup>23</sup>.

Sin embargo, la novedad más significativa es la atribución de poderes ejecutivos al cuerpo permanente. Los miembros estarán facultados para realizar tareas de control fronterizo, de retorno y aquellas otras competencias ejecutivas reconocidas a los miembros nacionales, tales como la verificación de la identidad y nacionalidad de personas, autorizar o rechazar la entrada en frontera, sellar documentos de viaje o registrar huellas dactilares<sup>24</sup>. Esta ampliación de funciones ha resultado polémica ya que podría violar las disposiciones de los Tratados que consideran a los EM principales responsables de la seguridad interna y

<sup>19</sup> Para un mayor conocimiento sobre la actual problemática en relación con la actividad de las ONG en el mar, véase: A. SÁNCHEZ LEGIDO, *¿Héroes o villanos?: las ONG de rescate y las políticas europeas de lucha contra la inmigración irregular. (a propósito del caso Open Arms)*, en *Revista General de Derecho Europeo*, 2018.

<sup>20</sup> Una de las principales novedades que incorpora el Reglamento 2016/1624 respecto a su antecesora es la creación del contingente de reacción rápida. Un cuerpo permanente a disposición mediante de la Agencia para ser desplegado en cualquier EM desde que se acuerde un plan operativo. Para la creación de este contingente cada EM debía contribuir anualmente hasta alcanzar los 1500 guardia de fronteras u otro personal competente en comisión de servicio. Véase artículo 20 del Reglamento 2016/1624.

<sup>21</sup> Véase COM(2018) 631 final de 12 de septiembre de 2018, pág. 2.

<sup>22</sup> Véase considerando 51 de la propuesta de Reglamento, COM (2018) 631 final.

<sup>23</sup> Véase considerando 62 de la propuesta de Reglamento, COM (2018) 631 final.

<sup>24</sup> Véase artículo 55, pár. 3, y artículo 83 de la propuesta de Reglamento, COM (2018) 631 final.

de la gestión de las fronteras<sup>25</sup>. Por lo tanto, es indudable que un incremento de los poderes y competencias de la Agencia implica un aumento de la responsabilidad en la que incurriría por el desarrollo de dichas funciones. Sin embargo, esta cuestión no aparece desarrollada de forma precisa en la normativa. Es importante que las actividades operacionales de la Agencia cumplan con las obligadas derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por lo que sería necesario la inclusión de disposiciones que determinen e imputen a la Agencia por su respectiva responsabilidad en caso de violaciones de derechos.

#### 4. El refuerzo del mandato de la Agencia en materia de retorno

El retorno de los nacionales de terceros países que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en los EM de conformidad con la Directiva de retorno<sup>26</sup> es un componente esencial dentro de las prioridades de la UE para gestionar las migraciones. Por ello, la GEFC es entendida como un instrumento clave a fin de hacer operativos los retornos<sup>27</sup>. A diferencia de su antecesora<sup>28</sup> la GEFC debe, sin perjuicio de la responsabilidad de los EM de dictar las decisiones de retorno, intensificar la asistencia técnica y operativa que presta a los EM en el proceso. En concreto, coordina y organiza operaciones de retorno desde uno o varios EM y lleva a cabo “intervenciones de

---

<sup>25</sup> Los artículos 72 y 73 TFUE establecen que las competencias de las que dispone la UE no afectarán al ejercicio de responsabilidades de los EM en relación con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interna. En base a ello, el artículo 2, pár. 14, del Código de Fronteras Schengen establece como exclusiva de los funcionarios públicos asignados según la legislación nacional, el desarrollo de las tareas de control fronterizo. Por lo tanto, encontramos ante una concesión de poderes ejecutivos a los miembros de la Agencia sin una base legal clara que respalde su actuación que genera preocupaciones desde la perspectiva de los derechos fundamentales, en particular la posibilidad de autorizar o rechazar la entrada en frontera recogido en el anexo II de la propuesta. Véase al respecto: P. DE BRUYCKER, *The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic*, en *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 2016, p. 559 ss. Meijers Committee standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law CM1817 Comments on the draft for a new Regulation on a European Border and Coast Guard, (COM(2018) 631 final) and the amended proposal for a Regulation on a European Union Asylum Agency (COM(2018) 633 final) disponible en:

[https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1817\\_notitie\\_van\\_de\\_commissie/f=/vku0ofm4fpqh.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1817_notitie_van_de_commissie/f=/vku0ofm4fpqh.pdf)

D. FERNÁNDEZ ROJO, *The Umpteenth Reinforcement of FRONTEX's Operational Tasks: Third Time Lucky?*, in *EULawanalysis.blogspot.com* <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/the-umpteenth-reinforcement-of-frontex.html>.

<sup>26</sup> 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*. (DOUE L 348 de 24 de diciembre de 2008). Véase: Véase Comisión Europea, *Estado de la Unión 2018 Una política de retorno más firme y eficaz*, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf). A pesar de que de enero a agosto de 2018, 8966 personas fueron retornadas, la Comisión entiende que los índices de retorno son bajos, por lo que el refuerzo en esta materia es un objetivo primordial de la unión. Véase COM(2019) 126 final p. 12.

<sup>27</sup> Véase COM(2018) 631 final, p. 2 s.

<sup>28</sup> FRONTEX tan solo recogía en su Reglamento (UE) 1168/2011 la asistencia a los EM para la organización de operaciones de retorno conjuntas. Por ello, en la Reunión del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 se sugiere a la Comisión la ampliación del mandato de la Agencia en materia de retorno.

retorno” reforzando así, los sistemas nacionales de retorno que requieran de una mayor asistencia<sup>29</sup>.

En este contexto, la propuesta de reforma de la GEFC prevé fortalecer el papel de la Agencia en materia de retorno ampliando sus funciones. Se dispone que la Agencia apoye a los EM en la aplicación de los procedimientos de retorno de manera más eficaz, en particular a través de la preparación de las decisiones de retorno, aunque la decisión final sigue siendo responsabilidad nacional, identificación de inmigrantes en situación administrativa irregular, así como el desarrollo de otras actividades previas y relativas al retorno como la obtención de la documentación de viaje a través de la cooperación con las autoridades de los terceros países en cuestión<sup>30</sup>.

Tal expansión de poderes implica un aumento de la responsabilidad en la que podría incurrir la Agencia por las posibles vulneraciones de derechos fundamentales durante el desarrollo de tales operaciones de devolución. El poder de preparar las decisiones de retorno, implica la asunción de una responsabilidad por el contenido de dichas decisiones y el cumplimiento de las garantías de derechos fundamentales. En la práctica resulta muy difícil determinar el alcance de la responsabilidad que tendría la Agencia por el contenido de las mismas ya que la decisión final de retorno es competencia estatal. Por lo tanto, aunque el Reglamento prevé que las actividades relacionadas con el retorno se llevarán a cabo en cumplimiento de los derechos fundamentales, lo cierto es que las garantías que evidencien un control eficaz de los mismos no son adecuadas y siguen siendo insuficientes<sup>31</sup>.

La norma debería recoger mecanismos adicionales de protección de las obligaciones internacionales, como por ejemplo, el desarrollo de una verificación a la decisión final de retorno por parte de la Agencia. Ello supondría una garantía para los nacionales de terceros Estados de recibir una decisión acorde con la Directiva y ante indicios de vulnerabilidad, cabría apelación ante los tribunales.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Una vez al mes, los EM deben facilitar los datos relativos al retorno y las necesidades de asistencia o coordinación por parte de la agencia. A raíz de estos, la Agencia elaborará un plan operativo para proporcionar a los EM, en virtud del artículo 2 de la propuesta de Reglamento, por “operación de retorno” debe entenderse una operación organizada y coordinada por la Agencia y que implica apoyo técnico y operativa a uno o varios EM o a un tercer país, en cuyo marco se lleva a cabo el retorno desde uno o varios EM o desde un tercer país, tanto de carácter forzoso como voluntarios, con independencia del medio de transporte. Por “intervención de retorno” se comprende aquella actividad de la Agencia que proporciona a los EM o a terceros países una asistencia técnica y operativa reforzada consistente en el despliegue de equipos de retorno y en la organización de operaciones de retorno. Los equipos de retornos se componen a raíz del conjunto de diferentes contingentes: «El contingente de supervisores del retorno forzosos», «El contingente de escoltas para retornos forzosos», y «Contingente de especialistas en retorno». Véase artículos 29, 30, y 31 del Reglamento 2016/1624. Los miembros integrantes de los contingentes deberán recibir formación específica en materia de derechos fundamentales, protección internacional, búsqueda y rescate y protección de menores (art. 36).

<sup>30</sup> Véase los considerandos 69 y 70 de la propuesta de Reglamento, COM(2018) 631 final.

<sup>31</sup> Las operaciones de retorno están sujetas a un control realizado de conformidad con la Directiva de retorno. Por cada operación se presenta un informe al Director ejecutivo, al Agente de derechos fundamentales y a las autoridades nacionales competentes. En caso de dudas sobre el respeto de los derechos fundamentales, el artículo 51 de la propuesta de reglamento recoge solamente la posibilidad de que la agencia comunique sus incertidumbres a los EM participantes y a la Comisión.

<sup>32</sup> ECRE (European Council on Refugees and Exiles) comments on the Commission proposal for a regulation on the European Border and Coast Guard. November, 2018, p. 14 s. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-EBCG-proposal.pdf>

### 5. El papel reforzado de la GEFC en la cooperación con países no pertenecientes a la UE

La cooperación con terceros países es otro de los elementos esenciales de la gestión integrada de las fronteras. En el Consejo Europeo de octubre de 2018<sup>33</sup> se reiteró la necesidad de actuar con constancia y determinación, tanto dentro como fuera de la UE.

El objetivo prioritario de la GEFC en esta materia es aumentar el marco de actuación para poder facilitar la cooperación operativa con las autoridades de terceros Estados. Esta cooperación se materializa principalmente en la celebración de Acuerdos de trabajos<sup>34</sup>.

A tal efecto, la propuesta diferencia entre la cooperación de los EM con terceros países (art. 73) y la cooperación entre la Agencia y terceros países (art. 74). En la primera, se señala que los EM podrán cooperar a nivel operativo con terceros Estados a través del intercambio de información sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales o a través de redes regionales establecidas con arreglo a dichos acuerdos. Estos acuerdos deben respetar el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales y protección internacional, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el principio de no devolución.

Por otro lado, la Agencia podrá cooperar con las autoridades de terceros países para el desempeño de sus funciones. Al hacerlo, la Agencia actuará en el marco de la política de acción exterior de la Unión con el apoyo de las delegaciones de la Unión, y cuando proceda, en el marco de las operaciones de la política común de seguridad y defensa. En aquellas circunstancias donde se requiera el despliegue de equipos de gestión de fronteras y de retorno del cuerpo permanente de la GEFC en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión elaborará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país que se trate.<sup>35</sup>

Debe subrayarse que la cooperación con terceros Estados no exime del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional, especialmente en relación con el respeto de los Derechos Humanos. Por ello, es imperioso que la Agencia realice una evaluación previa y preceptiva sobre el respeto de los Derechos Humanos por parte del tercer Estado antes de la celebración de un acuerdo de trabajo, con el fin de evaluar las posibles implicaciones en materia de derechos fundamentales.

Recientemente se ha celebrado un acuerdo de estatuto con Albania<sup>36</sup> que faculta a los miembros de la GEFC para realizar tareas y ejercer poderes ejecutivos para el control de las

<sup>33</sup> Véase las conclusiones del Consejo Europeo de 18 de octubre 2018 <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/10/18/>.

<sup>34</sup> Los acuerdos de trabajo no pueden ser considerados como tratados internacional en tanto que la Agencia no ostenta personalidad jurídica internacional. Véase: F. ESTEVE GARCIA, *El control judicial de las agencias en el Espacio de Libertad, seguridad y Justicia*, en C. BLASI CASAGRAN, y M. ILLAMOLA DAUSÀ (Coord.), *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 91 ss. Véase: Modelo de acuerdo de Estado, COM(2016) 747 final.

<sup>35</sup> Artículos 72 a 77 de la Propuesta de Reglamento, COM(2018) 631 final.

<sup>36</sup> Acuerdo sobre el Estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania. (DOUE L 46/3, 18 de Febrero de 2019) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0218\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0218(01)&from=ES).

fronteras y la realización de operaciones de retorno. Los miembros de la Agencia ejecutarán su mandato bajo las instrucciones de los guardias de frontera de Albania. Sin embargo, dicho Estado excepcionalmente podría autorizar a los miembros para que actuaran en su nombre,<sup>37</sup> lo que supondría una ampliación de los poderes de la Agencia para actuar extraterritorialmente, sin que se recojan garantías suficientes que garanticen la protección de los derechos fundamentales de nacionales de terceros Estados en el territorio de Albania<sup>38</sup>.

Del mismo modo, se critica la posibilidad contemplada en el artículo 75, pár. 4, por el que se permite a la Agencia proporcionar asistencia en las actividades de retorno de terceros países a otro tercer país, denominadas “operaciones mixtas”. No se especifican mecanismos por los que la Agencia o los EM puedan verificar si el retorno cumple efectivamente con las garantías debidas en materia de derechos fundamentales, incluso cuando el tercer país en cuestión hubiese ratificado tratados internacionales en la materia o el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>39</sup>. Así lo manifestó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirsi jamaa* donde señala que «la existencia de normas internas y la ratificación de tratados internacionales que garanticen el respeto de los derechos fundamentales no son suficientes, per se, para proporcionar una protección adecuada»<sup>40</sup>. Sin embargo, parece que dicha disposición no ha sido incluida en el acuerdo provisional adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo para aprobar el nuevo Reglamento sobre la GEFC cuya votación en el Parlamento se celebró el pasado mes de abril 2019<sup>41</sup>.

### *Conclusiones*

En plena crisis migratoria, se propuso reforzar el mandato de Frontex para transformarla en un cuerpo europeo de fronteras y costas, hoy integrado por la Agencia de la GEFC y las autoridades nacionales de los Estados miembros competentes en gestión de fronteras.

---

<sup>37</sup> Artículo 4, pár. 3, Acuerdo sobre el Estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania.

<sup>38</sup> El modelo actual de Acuerdo de Estado proporciona inmunidad de la jurisdicción del tercer país para los miembros de la Agencia. Los miembros nacionales quedarían sometido a la jurisdicción del EM de origen, sin embargo, los miembros del personal estatutario de la Agencia quedarían fuera del alcance de dicha responsabilidad ante la ausencia de normas de la UE. Véase: ECRE (European Council on Refugees and Exiles) comments on the Commission proposal for a regulation on the European Border and Coast Guard. November, 2018, p. 16 s. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-EBCG-proposal.pdf>.

<sup>39</sup> J. SANTOS VARA, *La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, p. 143 ss., 165.

<sup>40</sup> Asunto *Hirsi Jamaa* y otros contra Italia (n.º 27765/09), 23 de febrero de 2012, párrafo 128.

<sup>41</sup> Véase Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2019, *sobre la 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.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330A(COD))* [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415_ES.pdf).

Dos años después de su creación, la Comisión decide fortalecer la GEFC en el marco de las iniciativas destinadas a desarrollar una política migratoria a largo plazo. La propuesta persigue dotar a la GEFC de la capacidad operativa y las competencias necesarias para apoyar eficazmente a los EM sobre el terreno. Pese a su denominación, las nuevas funciones delegadas a la Agencia no implican la creación de un verdadero cuerpo europeo como instrumento garante de la integración europea en materia fronteriza.

La nueva GEFC sigue padeciendo de importantes críticas, sobre todo, en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La evaluación de vulnerabilidad no debería limitarse al examen de la capacidad técnica o financiera con los que cuentan los EM, sino que debería incluir también un análisis de la respuesta nacional ante la debida protección de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros Estados que incluiría, el acceso al procedimiento de solicitud de protección internacional y las garantías judiciales.

Por otro lado, la expansión de competencias y poderes del brazo operativo de la Agencia acarrea, un aumento de las responsabilidades en la que podría incurrir la misma ante posibles violaciones de derechos. Sin embargo, tanto el Reglamento 2016/1624 como la propuesta del mismo carecen de disposiciones claras en materia de responsabilidad y protección de los derechos fundamentales. Aunque se ha avanzado con la creación de un mecanismo de denuncia (art. 72) para que cualquier persona que considere que, durante el desarrollo de una operación, se han vulnerado sus derechos fundamentales, pueda interponer la correspondiente queja, la Agencia sigue padeciendo de una fuerte ausencia de transparencia en el desarrollo de operaciones, en particular, en referencia con la prohibición de *non refoulement*. Todo ello, dificulta en la práctica la imputación de responsabilidad a la Agencia por su participación en actividades de las que se deriven violaciones de derechos. Sin transparencia no existe un control efectivo y es ahí donde reside la importancia de analizar y abordar el funcionamiento práctico de las funciones de la Agencia europea.<sup>42</sup>

Por ende, deducimos que si bien, los imperativos políticos han dado lugar a un crecimiento de los recursos y poderes de la Agencia, la nueva propuesta sigue sin responder a las principales deficiencias de su mandato. La Agencia no ofrece garantías suficientes en la protección de las obligaciones internacionales y en su lugar, aumenta los esfuerzos para fomentar el retorno y el despliegue de equipos en terceros Estados. Por lo tanto, mientras persista la ausencia de disposiciones coherentes con las obligaciones internacionales y la protección de los derechos fundamentales, lejos estará la GEFC de ser un instrumento

---

<sup>42</sup> Recientemente se ha presentado demanda ante el TJUE contra la GEFC por la opacidad de sus actividades (Asunto T-31/18) por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información por parte de la GEFC sobre las operaciones que desarrolla en el Mediterráneo Central. En primer lugar, la abogada Luisa Izuzquiza solicitó una petición de información a la Agencia para conocer el número y tipo de buques que esta tenía desplegados en el mar. La finalidad era poder conocer cuántos recursos estaba invirtiendo la UE en la ruta más importante por aquel entonces y poder, determinar si estos eran suficientes como para atender a las necesidades de rescates en el mar. Ante el rechazo de la Agencia de facilitar información, interpusieron recurso ante el TJUE. Por su parte, la GEFC manifiesta que hacer pública datos sobre los equipos desplegados en mar pondría en peligro la seguridad de los migrantes y de las fronteras europeas. El 2 de julio de 2019 se celebró la vista oral. Por lo tanto, se está a la espera de saber si este caso sirve de precedente y el TJUE se pronuncia por primera vez sobre las obligaciones de transparencia de las operaciones de la Agencia. Tener información sobre las actividades de la Agencia es el primer paso para determinar si se cometen violaciones de derechos fundamentales en las fronteras europeas. Véase [https://elpais.com/politica/2019/06/30/actualidad/1561898384\\_618826.html](https://elpais.com/politica/2019/06/30/actualidad/1561898384_618826.html).

eficaz en la gestión de las fronteras y migraciones, pues la salvaguardia de la seguridad interna no debe ser antagónica con el otorgamiento de protección internacional a quienes la necesitan.

*ABSTRACT: The european border and coast guard agency and the integrated management of european union's external borders*

The so-called refugee crisis has highlighted the EU's capacity to face the challenges of the massive influx of migrants and refugees to European coast. In particular, the limitations of the Frontex Agency. In 2016, the European Border and Coast Guard (EBCG) was established by Regulation 2016/1624. It replaces FRONTEX and gives continuity to all its operations. Two years after its creation, the European Commission announces the intention to reform its mandate through a proposed regulation. This contribution seeks to expose the most significant and innovative competences and functions conferred by Regulation 2016/1624 considering the Commission's reform proposal. It analyzes the enhanced operational capacity of the Agency and the extension of its mandate in terms of return and cooperation with third countries, in order to clarify whether such progress meets the limitations presented by Frontex and, in particular, if it has effective mechanisms to guarantee the full compliance with the obligations derived from the International Law of Human Rights. Although the creation of the EBCG has been a milestone in border management, the truth is that such regulatory developments reveal the difficult balance between an integrated management of the external borders of the European Union with due respect for fundamental rights, and the resistance and misgivings of the Member States to give up competences closely linked to their national sovereignty.