

El rescate como *nueva función europea* en la vigilancia del Mediterráneo

Rescue as a *new European role* in the surveillance of the Mediterranean

Francina Esteve

Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Girona
francina.esteve@udg.edu

Resumen: El Reglamento 656/2014/UE representa un avance en la clarificación de las obligaciones de vigilancia, incluyendo las misiones de búsqueda, rescate y desembarco de personas halladas en el mar en las operaciones coordinadas por Frontex. Dicha norma prevé que cada plan operativo Frontex garantice la protección de los derechos fundamentales. Aunque su ámbito de aplicación se ciñe a las operaciones coordinadas por esta agencia, su implementación conllevará un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas, al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional e integrar la jurisprudencia europea relativa al principio de no devolución (*non-refoulement*). Tras analizar este Reglamento, se recomienda en este artículo la ampliación de su ámbito de aplicación y un diseño más estable y automático de los medios materiales y humanos requeridos en las operaciones conjuntas, que refleje un reparto equitativo de las cargas y responsabilidades entre los estados miembros.

Palabras clave: vigilancia y rescate, desembarco, Frontex, no devolución (*non-refoulement*)

Abstract: Regulation 656/2014 represents an important step towards the clarification of EU surveillance obligations, including search and rescue missions in operations coordinated by Frontex. It establishes that each operational plan drawn up by Frontex should guarantee the protection of fundamental rights in the conception, coordination and implementation of a joint operation. Although its scope is limited to operations coordinated by Frontex, its implementation may lead to an assimilation effect in the development of national and other similar European operations at sea. This is because it codifies, integrates and develops not only the rules of international maritime law but also European jurisprudence relating to the principle of "non-refoulement". Enlarging the scope of this regulation's application is recommended in order to achieve a more consistent structure of the material and human resources allocated to such operations through the fair distribution of burdens and responsibilities among member states.

Key words: surveillance, search and rescue, disembarkation, Frontex, non-refoulement

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» (El reto del nuevo mapa de las Agencias de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE), ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

La Unión Europea (UE) tiene una amplia frontera marítima de más de 42.000 km, además de centenares de puertos marítimos. Su vigilancia y control representa una función estratégica de alto coste, tanto por la extensión de las áreas operativas que se someten a vigilancia, como por los medios necesarios para lograr que sea efectiva. Por su situación geográfica, algunos estados miembros se ven sometidos a una enorme presión migratoria y reclaman un reparto más equitativo de responsabilidades, especialmente cuando deben hacer frente a complejas situaciones de emergencia que afectan a la vida y la dignidad de las personas (Oberoi y Taylor-Nicholson, 2013: 173).

La vigilancia de las fronteras marítimas externas es un ámbito de competencia compartida entre la Unión y sus estados, pero su desarrollo operativo ha estado tradicionalmente en manos de los estados, quienes, a su vez, deben respetar las normas internacionales y europeas, así como las relativas a la protección de los derechos fundamentales. El presente artículo examina las aportaciones del Reglamento 656/2014/UE¹ en lo referente a la ampliación de la noción de vigilancia en las fronteras marítimas externas, a la clarificación de las obligaciones vinculadas a la búsqueda, rescate y desembarco de personas halladas en peligro, y en relación con el objetivo de mejorar la protección de los derechos fundamentales. A partir del análisis de este Reglamento y de su implementación, se aportan algunas reflexiones y propuestas de mejora.

Vigilancia y gestión de las fronteras marítimas como competencia compartida entre la UE y sus estados

El Tratado de Lisboa establece que la vigilancia y gestión de las fronteras externas constituye una competencia compartida entre la Unión y sus estados miembros, y prevé que la Unión «desarrollará una política que tendrá por objeto garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores» (art. 77 TFUE). A su vez, establece que dicha política y su

1. Reglamento 656/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por Frontex, DO L 189 de 27.06.2014, p. 93 y s.

ejecución se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los estados miembros, también en el aspecto financiero (art. 80 TFUE). La progresiva instauración de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores ha comportado la adopción de un gran número de disposiciones normativas y de instrumentos operativos (bases de datos, agencias, redes, mecanismos de coordinación, operaciones conjuntas, etc.) para centralizar y compartir la información, armonizar una serie de conceptos, procedimientos y obligaciones, así como coordinar y rentabilizar capacidades y recursos existentes a nivel nacional.

El principal marco jurídico en el que se desarrolla la gestión común de las fronteras a nivel europeo es el Código de Fronteras Schengen (CFS)², el cual prevé que las medidas adoptadas en una operación de vigilancia deben ser proporcionales a los objetivos perseguidos, no discriminatorios y deben respetar plenamente los derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo, incluyendo el principio de no devolución. La gestión de las fronteras externas se ha focalizado tradicionalmente en el control del cruce de personas para evitar la inmigración clandestina, en el intercambio y el acceso a la información de las personas que cruzan las fronteras y en el desarrollo de otras medidas de vigilancia en las fronteras externas. Recientemente se ha asumido de forma expresa que la Unión contribuya a proteger y salvar vidas en situación de peligro en el mar, habiendo suscitado un gran debate el tema de si el concepto de «vigilancia de frontera» incluye o no las operaciones de búsqueda y salvamento de tales vidas (*Search and Rescue*, SAR).

A pesar de la progresiva armonización europea de la legislación que rige la gestión de las fronteras exteriores, las principales competencias de control, vigilancia y sanción siguen en manos de los estados miembros, así como la actividad judicial y policial de persecución de los delincuentes y de sanción de los delitos. Más allá de que las fronteras externas sean *comunes*, cada Estado mantiene el control y la gestión administrativa de su frontera nacional –y el poder de coerción–, considerándose dicha gestión una responsabilidad vinculada a la soberanía nacional que afecta a la seguridad, defensa y protección del territorio. Ello significa que las operaciones de búsqueda, interceptación, salvamento y desembarco son desarrolladas normalmente por los estados miembros, quienes deben cumplir con las obligaciones que derivan no solo del derecho europeo,

2. 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, DO L 105 de 13.04.2006, p. 1 y sus posteriores modificaciones.

sino también del derecho marítimo internacional y de los convenios en materia de protección de los derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) señala que son los guardias fronterizos los que disponen de la potestad para utilizar medidas coercitivas y son los que deben decidir si toman o no en consideración la situación individual de las personas que intentan, o se sospecha que intentarán, cruzar ilegalmente la frontera; determinar la naturaleza de las medidas que deben adoptarse contra estas personas tras ser detenidas, eventualmente las modalidades de su expulsión, y, en todo caso, velar para que el conjunto de las medidas que se adopten contra la inmigración clandestina respeten debidamente los derechos humanos³.

Los estados disponen de medios personales, materiales y tecnológicos (policías, agentes de aduanas, guardacostas, militares, barcos, aviones, satélites, helicópteros, drones, bases de datos, etc.) para desarrollar tales funciones y la Unión (a través de

Las operaciones de búsqueda, intercepción, salvamento y desembarco deben cumplir no solo con el derecho europeo, sino también con el derecho marítimo internacional y con los convenios en materia de protección de los derechos fundamentales.

Frontex) tan solo asume una limitada gestión de la cooperación operativa y cierta coordinación de funciones entre las autoridades nacionales competentes. Frontex se creó en 2004 como agencia europea operativa, de coordinación y apoyo para aunar los esfuerzos nacionales vinculados al control

de las fronteras externas⁴. Un objetivo central sigue siendo promover un modelo paneuropeo integrado de seguridad fronteriza, llevando a cabo análisis de riesgos y prestando apoyo a los estados que organizan operaciones conjuntas de vigilancia, control y retorno (Mungianu, 2013: 366). Su creación se vinculó al principio de solidaridad, debiendo ayudar a aquellos estados sometidos a una gran presión migratoria en sus fronteras externas, sin que pueda actuar de forma autónoma, sino exclusivamente a instancia del Estado que solicite su ayuda o asistencia. La reforma acordada mediante el Reglamento 1168/2011⁵ permitió actualizar su mandato, aumentando

3. Véase, por ejemplo, la importante sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de febrero de 2012, n.º 27765/09, *Asunto Hirsi Jamaa y otros c/ Italia* y también la sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2014, n.º 16643/09, *Asunto Sharifi y otros c/ Italia y Grecia*.

4. Reglamento del Consejo 2007/2004 de 26 octubre de 2004 que establece una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex), DO L 349 de 25/11/2004, p. 1.

5. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1168/2011 que modifica el Reglamento del Consejo 2007/2004 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, DO L 304 de 22 de noviembre de 2011, p. 1 y s.

su capacidad operativa y clarificando su ámbito de actuación. Reforzó asimismo el compromiso de Frontex de garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en especial la Carta de los derechos fundamentales de la UE (Santos Vara, 2015: 122). Progresivamente, Frontex ha ampliado sus funciones y su capacidad para ayudar a controlar las fronteras marítimas mediante diferentes operaciones conjuntas, siempre en el marco de sus límites funcionales, presupuestarios y materiales. La reforma de 2011 dotó a Frontex de la posibilidad de adquirir medios materiales propios y anteriormente ya se había previsto la posibilidad de crear equipos de intervención rápida (RABIT, por sus siglas en inglés)⁶, formados por expertos nacionales capaces de facilitar una ayuda técnica y operativa a los estados que lo solicitaran, sin haber logrado todavía disponer de una estructura de guardias de fronteras propios (Unisys-VVAA., 2014: 6 y s.).

Con el mismo objetivo de mejorar la vigilancia y el control de las fronteras externas, se creó en 2013 el sistema Eurosur (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras)⁷ que facilita el intercambio de información y la cooperación entre los estados. Fue precisamente la tragedia de octubre de 2013, cerca de la costa de Lampedusa, la que dio el impulso final a la creación de Eurosur, incorporando (en el último momento) la función humanitaria de rescate de personas en su reglamento constitutivo⁸. Se prevé que Eurosur pueda tener una fuerza integradora al coordinar, a nivel de cada Estado, todas las autoridades que tienen responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores, siendo Frontex el eje central de dicho sistema. Existe igualmente el compromiso de crear redes regionales entre los miembros de la Unión y los países vecinos para el intercambio de información y cooperación en materia de inmigración irregular y delincuencia transfronteriza. Eurosur, como red de vigilancia, permite el intercambio de información en tiempo casi real, la puesta en común de información policial y una mayor cooperación entre agencias europeas a escala nacional y europea. Utiliza una tecnología de vigilancia moderna y permite la fusión de los datos obtenidos gracias a los sistemas de indicación de la posición de los buques y las imágenes transmitidas por satélite. Ello le permite disponer de un dibujo de situación permanentemente actualizado.

6. Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio 2007, DO L 199 de 31 de julio de 2007 establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT), prevista como una asistencia de urgencia en caso de presión excepcional.

7. Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), DO L 295 de 06.11.2013, p. 11.

8. Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2015 (Eurosur), DOUE L 295 de 6/11/2015 (artículo 2.1).

Frontex lidera el desarrollo de Eurosur y es, a su vez, un nodo que aporta información al conjunto del dibujo de situación. Dicha plataforma de cooperación técnica y operativa permite tomar decisiones sobre vigilancia de fronteras, tanto por parte de las instituciones europeas, como por parte de Frontex y de las autoridades nacionales. A tal fin, los estados miembros son los que deben tomar la decisión de poner a su disposición satélites, vehículos –tripulados o no–, buques, sensores, cámaras, radares, patrullas y otros instrumentos, y son los Centros Nacionales de Coordinación (CNC) los que deben facilitar la información fáctica, analítica y operativa para que Frontex elabore un mapa común de información prefronteriza. Sin embargo, con frecuencia, aparecen posiciones contradictoras entre los estados miembros que limitan el desarrollo de acciones coordinadas. Así, por ejemplo, puede señalarse la posición de algunos estados mediterráneos que, sufriendo una gran presión migratoria, reivindican, por un lado, la aplicación del principio de solidaridad y, por el otro, defienden que la búsqueda y salvaguardia marítima es un ámbito de competencia exclusiva de los estados (Carrera y den Hertog, 2015: 12), discusión que fue zanjada, como veremos, por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) mediante una interpretación amplia de la noción de vigilancia de fronteras⁹, al permitir incluir en ella aquellas funciones de búsqueda y salvamento que puedan surgir durante una operación de vigilancia marítima coordinada por Frontex.

El marco normativo internacional aplicable al rescate de personas en el Mediterráneo

La normativa internacional contenida principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)¹⁰, en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, por sus siglas en inglés)¹¹ y en el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR, por sus siglas en inglés)¹² tiene una especial importancia en las

9. Sentencia del TJUE de 5 de septiembre de 2012, asunto C-355/10, PE c/ Consejo.

10. El 30 de abril de 1982 se aprobó en Montego Bay (Jamaica) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

11. Adoptado en Londres el 1 de noviembre de 1974, entró en vigor el 25 de mayo de 1980 (actualmente, 163 partes contratantes).

12. Adoptado en Hamburgo el 27 de abril de 1979, entró en vigor el 22 de junio de 1985 (actualmente, 104 partes contratantes).

operaciones de vigilancia y rescate en el Mediterráneo. La CNUDM establece que cada Estado costero disponga de un servicio adecuado y efectivo de búsqueda y rescate y, mediante acuerdos bilaterales o regionales, pueda cooperar con los estados vecinos para alcanzar tales fines (art. 98). Además incluye la obligación de acudir de forma rápida al rescate de personas en peligro, si se tiene información de que necesitan ayuda. También obliga a cada Estado a requerir a los capitanes que enarboleden su pabellón, que presten ayuda a toda persona en peligro en el mar, en la medida en que puedan hacerlo sin generar grave peligro para el barco, la tripulación o los pasajeros. El Convenio SOLAS, por su parte, prevé que el capitán de un barco, en caso de recibir una señal de que alguna persona se halla en peligro en el mar, está obligado, con la mayor rapidez posible, a ir en su ayuda e informar de ello, si es posible, tanto a las personas en peligro como al servicio de búsqueda y rescate. El Convenio obliga asimismo a los gobiernos a adoptar los mecanismos necesarios para salvar a las personas halladas en peligro en el mar alrededor de sus costas¹³. Por último, el Convenio SAR reitera la obligación de disponer de áreas de salvamento y de servicios de intervención rápidos, reafirmando así el deber de ayudar a toda persona que esté en peligro en el mar, sin que se pueda tomar en consideración su nacionalidad, su estatus o las circunstancias en las que se haya encontrado. También se prevé la obligación de atender las primeras necesidades de tales personas y depositarlas en un lugar seguro.

Dichos convenios imponen, tanto a los estados como a los capitanes, varias obligaciones y no es infrecuente que, en el marco de operaciones de vigilancia, se lleven a cabo actividades de salvamento de personas que quieren entrar de forma clandestina en el territorio o son demandantes de asilo. Si bien algunas obligaciones son claras, estos convenios no resuelven todas las dudas que aparecen en la realidad y existen interpretaciones diferentes tanto sobre la delimitación de las zonas SAR como sobre la coordinación de sus actividades (Di Filippo, 2013: 63; Papastavridis, 2010: 86). Con frecuencia se requieren soluciones ad hoc y persisten dudas en relación con las exigencias y consecuencias del rescate. También el desembarco plantea problemas sobre cuál es el Estado que debe autorizar el desembarco después de una primera actuación de emergencia y, en el caso de ser un puerto de un tercer país, en relación con el hecho de requerir su permiso. De acuerdo con el derecho internacional, ningún Estado tiene una responsabilidad claramente atribuida en la aceptación de las personas rescatadas y varios estados pueden estar vinculados en una operación de salvamento. Las controversias suelen aparecer entre el Estado del aband-

13. Capítulo v, Regulación 33.1 y Regulación 7.

ramiento del barco, el Estado del puerto más cercano, el Estado del próximo puerto de desembarco previsto en la ruta del barco, el Estado del cual partió el barco, el Estado competente en relación con la zona SAR o los países de la nacionalidad de las personas rescatadas.

Cuando son barcos comerciales los que acuden a ayudar a personas que piden ayuda en el mar, a menudo se enfrentan a dificultades que incluyen costes y retrasos derivados del rescate y del proceso de desembarco de las personas socorridas. Y, si bien existe un cierto consenso en lo que constituye una situación de peligro y en el deber de rescate, no existe suficiente consenso, en cambio, sobre el nivel de asistencia que requieren tales situaciones. Los capitanes que se ven envueltos en operaciones de rescate no siempre tienen suficientes conocimientos sobre la seguridad del territorio o sobre el tipo de protección que necesitan las personas rescatadas. Ante tales polémicas, la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó en 2004 una serie de reformas a los convenios SOLAS y SAR para mejorar el sistema de búsqueda y salvamento y minimizar los inconvenientes para los responsables de los barcos privados. La reforma del artículo 4.1.1 del SOLAS y del artículo 3.1.9 del SAR prevé que las partes contratantes cooperen y se coordinen para que los capitanes de los barcos que embarquen a personas halladas en peligro en el mar puedan cumplir sus obligaciones con la mínima desviación posible de su viaje programado, siempre que ello no ponga en peligro la seguridad de las vidas en el mar¹⁴. Es la parte contratante responsable de la búsqueda y salvamento en la región en la que ha tenido lugar la asistencia quien debe asumir la primera responsabilidad para garantizar dicha coordinación y cooperación¹⁵. Estas reformas no resuelven todos los problemas, pues no imponen una aplicación automática de aceptar en su territorio a las personas rescatadas, sino un procedimiento y, con frecuencia, las discusiones impiden una resolución rápida del desembarco en un lugar seguro. Los estados no siempre están de acuerdo en aceptar la responsabilidad y las consecuencias del desembarco¹⁶, siendo este uno de los principales motivos de discusión, por lo que algunos estados dejan de participar en operaciones marítimas conjuntas.

14. IMO. *Guidelines on the Treatment of Persons rescued at Sea*, 20 de mayo de 2004, MSC, 167 (78); IMO. *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 de enero de 2009.

15. IMO. *Maritime Safety Committee Resolutions*, MSC, 153 (78) y MSC, 155 (78), adoptadas el 20 de mayo de 2004. Ambas reformas entraron en vigor el 1 de julio de 2006 utilizando el mecanismo de revisión simplificado que se incluye en ambos textos.

16. High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: *Protection at Sea*, 11 de noviembre de 2014.

La regulación de las operaciones coordinadas por Frontex para la vigilancia de las fronteras marítimas

El Reglamento 656/2014/UE, aprobado tras varios años de debates y conflictos, se aplica a la cooperación operativa coordinada por Frontex relativa a la vigilancia marítima y consigue clarificar las obligaciones derivadas de la vigilancia fronteriza, especialmente en la frontera marítima de otro Estado o en alta mar. A tal fin, incluye una serie de precisiones en relación con la intercepción de barcos en el mar, incluyendo la zona de alta mar y las normas sobre búsqueda, rescate y desembarco. El Reglamento sustituye la Decisión del Consejo 2010/252/UE, que establecía medidas sobre la vigilancia de las fronteras marítimas llevadas a cabo por los guardias de frontera cuando operasen bajo la coordinación de Frontex. El Parlamento Europeo (PE) consideró que tal Decisión excedía los límites de las competencias de ejecución atribuidas por el CFS¹⁷, por introducir elementos nuevos esenciales. El TJUE anuló dicha Decisión de 2010 (Asunto C-355/10)¹⁸, aunque mantuvo sus efectos hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento. El PE alegó que la Decisión debía ser adoptada mediante acto legislativo y no mediante acto de ejecución, pues atribuía poderes muy amplios a los guardias de fronteras, establecía medidas coercitivas de gran alcance y, en cambio, no garantizaba que las personas interceptadas en alta mar pudieran invocar el derecho de asilo y los derechos asociados a este. Alegó también que la inclusión obligatoria en el plan operativo de las normas y directrices enunciadas en el anexo modificaba la lista de los elementos necesarios para poner en marcha dicho plan, como son las funciones de los guardias de fronteras, de las unidades participantes y del Centro de Coordinación de Salvamento (CCS).

El TJUE confirmó gran parte de las alegaciones del PE al considerar que unas disposiciones que otorgan poderes de autoridad pública a los guardias de fronteras, entre las que figuran el arresto de las personas aprehendidas, el apresamiento del buque y el reenvío de personas hacia un lugar determinado, afectan a los derechos fundamentales de las personas implicadas y requieren la intervención

17. Su adopción se hizo basándose en la reforma del CFS de 2008 que permite utilizar el procedimiento de reglamentación con control (comitología) para el ejercicio de las competencias de ejecución (art. 12.5).

18. Sentencia del TJUE de 5 de septiembre de 2012, asunto C-355/10 PE c/ Consejo, p. 8.

del legislador por contener elementos esenciales de la vigilancia en las fronteras marítimas exteriores. El TJUE facilitó al legislador europeo la adopción de una interpretación amplia de la noción de vigilancia, al considerar que la Decisión del Consejo contenía «elementos esenciales de la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores», especialmente las medidas de interceptación, rescate y desembarco.

El nuevo concepto europeo de vigilancia marítima

Las discusiones sobre el concepto europeo de vigilancia fronteriza planteaban si abarcaba solo la detección o también otras medidas, como la interceptación de buques que intentan entrar de forma ilegal en la UE, el salvamento o rescate de personas en peligro y su desembarco en un lugar seguro. La conexión de las operaciones de búsqueda y salvamento con la vigilancia de fronteras se debe al hecho de que aquellos migrantes que viajan en barcos no aptos para la navegación a menudo se encuentran en situación de peligro en el momento de ser interceptados. Por una parte, seis estados con fronteras en el Mediterráneo (Grecia, España, Francia, Italia, Chipre y Malta), en el marco de la negociación del Reglamento 656/2014/UE, alegaron que no se podía incluir el rescate y el desembarco en la regulación de la vigilancia, al constituir una competencia exclusiva de los estados miembros que viene regulada en el derecho internacional. Consideraban la vigilancia como un componente esencial de la política europea de control fronterizo, mientras que el rescate, el salvamento y el desembarco eran, a su entender, una competencia nacional exclusiva (Carrera y den Hertog, 2015: 2).

El Consejo, a su vez, precisó en el recurso de anulación contra la Decisión 2010/252 que la asistencia a los buques en peligro no era una medida de vigilancia, pero que, cuando se presentaba una situación de este tipo en una operación de vigilancia coordinada por Frontex, resultaba indispensable fijar con antelación la manera de llevar a cabo la búsqueda y, en su caso, el salvamento, por parte de los distintos estados participantes. En cambio, la Comisión defendía que la vigilancia debía cubrir no solo la detección de intentos de entrada ilegal, sino también la interceptación de buques de los que cabía pensar que intentaban entrar en la Unión sin someterse a las correspondientes verificaciones en frontera y señalaba que, en numerosos casos, una operación de vigilancia conllevaba una operación de búsqueda y salvamento. El abogado general mostró sus dudas sobre si el concepto de vigilancia podía incluir medidas que autorizasen a los guardias fronterizos a «apresar el buque y prender a las personas a bordo» y «conducir el buque o las personas a bordo a las autoridades de un tercer país», así como las disposiciones en materia de búsqueda, salvamento y desembarco incluidas en la parte II de la Decisión 2010/252; sin embargo, el TJUE optó por una interpretación amplia del concepto de vigilancia.

El Reglamento 656/2014/UE consolida dicha noción jurisprudencial al precisar que: «la vigilancia de fronteras no se limita a la detención de los intentos de cruce no autorizado de las fronteras, sino que engloba también las medidas positivas como la *interceptación de embarcaciones* sospechosas de intentar entrar en la Unión sin someterse a controles, así como disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de *búsqueda y salvamento* que puedan surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras y disposiciones destinadas a facilitar con éxito esas operaciones». Ello significa que, a partir del objetivo de alcanzar una «vigilancia eficaz» (art. 77 TFUE) y del objetivo de garantizar una «gestión eficaz de los flujos migratorios» (art. 79.1 y 2 TFUE), se consigue adoptar un concepto de vigilancia más amplio que el incluido en el propio CFS.

Principales obligaciones incorporadas en el Reglamento 656/2014/UE

Las instituciones de la Unión y sus agencias, así como los estados cuando aplican el Derecho de la Unión, deben respetar los derechos fundamentales y en concreto la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)¹⁹; todos ellos deben cumplir asimismo con las obligaciones internacionales que incluyen derechos fundamentales y que derivan, por ejemplo, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales aplicables. Todo esto sin olvidar también la normativa general existente en materia de derecho del mar ya mencionada. Ello implica que todas las operaciones de vigilancia marítima deben desarrollarse respetando, por ejemplo, el derecho a la vida de las personas, la dignidad humana, la prohibición de tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la trata de seres humanos, el derecho a la libertad y a la seguridad, la protección de los datos de carácter personal, el derecho de asilo y de no devolución y no discriminación, el derecho a la tutela judicial efectiva y también los derechos de los niños.

19. En concreto el artículo 18 de la CDFUE recoge el derecho de asilo y el artículo 19, la protección en caso de devolución, expulsión y extradición, incorporando tanto la prohibición de expulsiones colectivas como la devolución a un Estado en el que se corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

El Reglamento 656/2014/UE da cumplimiento a las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)²⁰, especialmente en el importante caso *Hirsi Jamaa* y otros contra Italia (2012)²¹, en el que se declaró que el retorno a Libia efectuado por las autoridades italianas violó el artículo 3 (*non-refoulement* o no devolución), el artículo 13 (falta de vías de remedio efectivas) del CEDH, así como el artículo 4 del Protocolo 4 (prohibición de expulsiones colectivas), exigiendo un examen independiente y riguroso de las quejas presentadas por los individuos. A tal fin, el Reglamento establece que: «Ninguna persona será desembarcada en un país, forzada a entrar en él, conducida o entregada de algún otro modo a sus autoridades, incumpliendo el principio de no devolución cuando, entre otros supuestos, exista un riesgo grave de que se vea expuesta a sufrir pena de muerte, tortura, persecución o cualquier otra pena o trato inhumano o degradante o cuando su vida o su libertad estén amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad,

El Reglamento 656/2014/UE puede llegar a tener un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional y la jurisprudencia europea sobre el principio de *non-refoulement*.

orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, o cuando exista un riesgo grave de que sea expulsada, trasladada o extraditada a otro país incumpliendo el principio de no devolución» (art. 4). Así, las eventuales personas interceptadas o rescatadas no deben ser desembarcadas ni obligadas a entrar en un

tercer país, conducidas o entregadas a las autoridades de un tercer país, cuando el Estado miembro de acogida o los estados miembros participantes sepan, o deban saber, que ese tercer país lleva a cabo alguna de las prácticas descritas. Además, las unidades participantes deberán utilizar todos los medios para identificar a las personas interceptadas o rescatadas, evaluar sus circunstancias personales, informarles de su destino y darles la oportunidad de expresar las razones por las que consideran que el desembarco en un determinado lugar representaría un incumplimiento del principio de no devolución.

Estas precisiones, que no estaban incluidas en la Decisión de 2010, muestran la importancia de la jurisprudencia del TEDH en la codificación del mencionado artículo 4, que también incluye la prohibición del intercambio con terceros

20. Opinión defendida por el Meijers Committee, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law. *Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex*. COM (2013)197 final, 23 de mayo de 2013, p. 4.

21. TEDH. *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, n.º 27765/09, de 23 de febrero de 2012.

países de datos de carácter personal en relación con las personas interceptadas o rescatadas obtenidos durante una operación marítima, cuando exista un grave peligro de violación del principio de no devolución. En el Reglamento se hace referencia a la obligación general de prestar auxilio a las personas en peligro, señalándose que el capitán del buque y su tripulación no deben verse expuestos a eventuales condenas penales por el mero hecho de haber rescatado a personas que se hallen en peligro en el mar y por haberlas trasladado a un lugar seguro. También se prevé que las operaciones de vigilancia deben formar parte de un plan operativo, que constituye un texto *vinculante* para todos los participantes, quienes deberán velar para que el desembarco de las personas rescatadas se efectúe de manera rápida y efectiva (arts. 9 y 10).

El plan operativo podrá contener detalles adaptados a las circunstancias de cada operación marítima y debe incluir toda una serie de informaciones previstas en el Reglamento. Debe permitir a las unidades participantes, cuando tengan motivos para suponer que se enfrentan a una fase de incertidumbre, alerta o peligro, transmitir con rapidez la información disponible al Centro de Coordinación de Salvamento (CCS) responsable de la zona de la búsqueda y salvamento en la que se haya producido la situación y ponerse a su disposición. Deben informar también al Centro de Coordinación Internacional (CCI) y, mientras esperan recibir instrucciones del CCS, las unidades participantes deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de las personas, evitando emprender acciones que puedan agravar la situación o aumentar las posibilidades de lesión o pérdida de vidas.

En cuanto a la aplicación extraterritorial de las normas sobre interceptación, se prevé que cubran no solo la zona del mar territorial, sino también la zona de alta mar (arts. 6 y 7), pero no incluye la posibilidad de que una operación de Frontex pueda detener buques en el mar territorial de terceros estados. Ello puede depender de la cooperación acordada con terceros países, quienes deberán respetar, en materia de derechos fundamentales, normas y requisitos equivalentes a los establecidos por el Derecho de la Unión. Debe señalarse que el TEDH defiende, en ciertos supuestos, una aplicación extraterritorial del CEDH. Así, por ejemplo, en el asunto *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, indica que: «Cuando un Estado, mediante agentes que operan fuera del territorio, ejerce control y autoridad y, por lo tanto, su jurisdicción sobre un individuo, tal Estado tiene obligación de garantizar a este individuo todos los derechos y libertades que sean pertinentes en la situación de ese individuo»²², lo que incluiría también

22. Considerando 74 de la sentencia del TEDH, *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, n.º 27765/09, p. 22.

el derecho de no devolución (Peers, 2014: 4 y s.). Los problemas no suelen surgir en la zona del mar territorial o en la zona contigua de los estados miembros, sino en la zona de alta mar o en la zona del mar territorial de terceros estados (Carrera y den Hertog, 2015: 29). Así, en los casos en que el CCS del tercer país responsable de la zona de búsqueda y salvamento no responda a la información transmitida por la unidad participante, esta última se pondrá en contacto con el CCS del Estado miembro de acogida, a menos que dicha unidad participante considere que otro CCS reconocido internacionalmente está en mejores condiciones para asumir la coordinación de la situación de búsqueda y salvamento.

El artículo 10 prevé la inclusión de las alternativas de desembarco en el plan operativo, sin imponer obligaciones a los estados miembros que no participen en la operación marítima. En esta fase, en general, las unidades marítimas

Las operaciones de vigilancia forman parte del plan operativo de Frontex, como texto vinculante para todos los participantes; pero ello no restringe ni limita la responsabilidad de los estados en el ejercicio de la correspondiente función de vigilancia y rescate o salvamento de vidas.

y aéreas estarán actuando bajo la coordinación del CCS, que es quien determina el puerto o lugar de desembarco apropiado. La clave se halla en la designación de «un lugar seguro» que se define como: «lugar en el que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está

amenazada, y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución».

Actualmente, la norma europea que permite a Frontex implementar un plan operativo que incluya la protección y el salvamento de vidas, tan solo representa una ayuda o complemento para la actuación de los estados o incentiva una cierta cooperación entre ellos, pero no condiciona la responsabilidad que mantiene cada uno de ellos en el ejercicio de la función de vigilancia y rescate. A pesar de que la norma europea solo se aplica a las operaciones marítimas de vigilancia coordinadas por Frontex, dado que muchos artículos codifican y desarrollan las obligaciones internacionales de búsqueda, salvamento y desembarco (Klepp, 2010: 10), así como las obligaciones derivadas de la jurisprudencia que interpreta el principio de *non-refoulement*, se considera que tanto las precisiones en relación con los derechos fundamentales, como las normas de organización de responsabilidades en relación con el desembarco, deberán ser tomadas en consideración en el desarrollo de las operaciones nacionales y en otro tipo de operaciones europeas, como podría ser la operación EUNAVFOR

MED²³ (Arteaga y González Enríquez, 2015: 5), pudiendo generar un efecto de asimilación en un gran número de operaciones de vigilancia marítimas o con objetivos equivalentes. Sin embargo, para reforzar y clarificar los objetivos perseguidos, sería conveniente proponer una reforma del Reglamento 656/2014/UE que ampliara su ámbito de aplicación a las operaciones marítimas nacionales y a otras operaciones marítimas europeas, y que previera expresamente las circunstancias en las que se podría aplicar a las operaciones realizadas en cooperación con terceros estados.

Una primera puesta en práctica del nuevo concepto de vigilancia: la operación Tritón

La tragedia de octubre de 2013 cerca de la costa de Lampedusa, junto a la condena de Italia por parte del TEDH en el asunto Hirsi, condujo a que el Gobierno italiano pusiera en marcha una operación de búsqueda y salvamento reforzada, denominada Mare Nostrum, mediante un navío militar de gran capacidad que inició su actividad en octubre de 2013 pero que la finalizó en octubre de 2014. Mare Nostrum incluía actividades de vigilancia, salvamento, arresto de traficantes y desembarco en puertos italianos, siendo una iniciativa unilateral de Italia que perseguía un doble objetivo, humanitario y de seguridad. La operación, a pesar del éxito de haber conseguido salvar un número muy importante de vidas, recibió varias críticas de ciertos opositores, tanto por el coste que suponía (unos 9 millones de euros al mes) como por considerar que se había convertido en un factor de atracción de inmigrantes clandestinos y que incentivaba la utilización de barcos y rutas peligrosas (Carrera y den Hertog, 2015: 3 y s). Tras un arduo proceso de discusión, Italia puso fin a la operación Mare Nostrum y se acordó que Frontex coordinaría el desarrollo de una nueva operación conjunta en zonas precisas de la costa italiana, denominada operación Tritón (inicialmente llamada Frontex Plus), concebida como una operación principalmente de vigilancia y bastante menos ambiciosa que Mare Nostrum.

La operación Tritón se puso en marcha el 1 de noviembre de 2014 con un presupuesto de 2,9 millones de euros al mes y un área operativa limitada (alcanzando solo hasta 30 millas náuticas). Sin embargo, en poco tiempo y

23. Aprobada por el Consejo de Asuntos Generales el 22 de julio de 2015 (PESC 2015/778) con el objetivo de desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito de personas en el Mediterráneo central (entre Libia e Italia), detectando, capturando y eliminando los buques y medios que utilizan.

ante la enorme presión migratoria en las costas italianas durante la primavera y el verano de 2015, se acordó reforzar las actividades de la operación Tritón (y también de otra operación lanzada en las costas de Grecia llamada operación Poseidón), triplicando los fondos destinados a Frontex, ampliando su zona operativa²⁴, extendiendo el funcionamiento de dicha operación hasta 2016²⁵ y acordándose un incremento de la plantilla de Frontex²⁶. La novedad de la operación Tritón fue incluir no solo la función de control de la inmigración irregular, sino también la de contribuir a la búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar Mediterráneo, sin que tal operación limitara las responsabilidades o posibilidades de cada Estado de poner en marcha sus respectivos sistemas de vigilancia y salvamento en las zonas marítimas de control. Se intentó, pues, establecer un reparto más equitativo de responsabilidades en la dotación de medios materiales y humanos. Cabe señalar que Frontex no tiene atribuidas las funciones de búsqueda y salvamento, ni es un centro de coordinación de rescates, tan solo puede ayudar a los estados que requieran su asistencia; por otro lado, las funciones de búsqueda y rescate siguen siendo funciones altamente sensibles en relación con toda operación o iniciativa de ámbito europeo.

De acuerdo con el Reglamento 656/2014/UE, el plan operativo de la operación Tritón tuvo que ser objeto de una revisión exhaustiva para cumplir con la nueva normativa, debiendo cubrir un abanico más amplio de incidentes en el mar y un nuevo equilibrio entre el objetivo de seguridad y el objetivo de protección de las personas y de sus derechos fundamentales. El plan operativo incluye información sobre las diferentes áreas operativas y sobre las previsiones de desembarco, debiendo precisar el tipo de ayuda con la que se cuenta en el país de desembarco. También incluye el sistema de comunicación y cooperación entre los centros de coordinación nacional (CCN), los centros de coordinación internacional (CCI) y el Centro de coordinación del rescate marítimo italiano.

24. Conclusiones del Consejo conjunto de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Asuntos Exteriores de 20 de abril de 2015. El plan operativo de la operación Tritón se modifica para ampliar la zona de actuación (hasta 138 millas náuticas al sur de Sicilia) y para incorporar un mayor número de expertos, barcos y aviones.

25. El 7 de julio se aprobó el presupuesto rectificativo n.º 5/2015 que permitió triplicar las operaciones de Frontex en el Mediterráneo (26 millones de euros) y reforzar el número de puestos y gastos de personal correspondientes a las tres agencias más afectadas: 16 personas más en Frontex; 4 en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) y 3 en Europol.

26. Presupuesto rectificativo (PPR) n.º 7/2015, Doc 12502/15 de 1 de octubre de 2015 del Consejo, en donde se prevé un aumento de 60 puestos de plantilla de Frontex.

En el primer informe presentado por Frontex a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Comisión LIBE) en aplicación del artículo 13 del Reglamento 656/2014/UE²⁷, se indica que la operación Tritón no incluyó la posibilidad de desembarco en terceros países, sino tan solo en Italia, y que se intentó en varias ocasiones comunicar con las autoridades responsables de los servicios de vigilancia en la zona de Libia, pero que nunca se pudo conseguir respuesta o cooperación. También se señala que, como consecuencia de la existencia de normas más claras y detalladas sobre la protección de los derechos fundamentales en las operaciones conjuntas, Frontex ha podido controlar mejor la implementación del plan operativo y se han mejorado los canales de comunicación entre los diferentes centros participantes. Su conclusión es que dicha norma ha contribuido a reforzar la capacidad de salvar vidas en el mar y promover el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes, sin perjudicar la tarea de control de las fronteras marítimas externas.

De todas formas, a pesar de que Frontex puede coordinar ciertas operaciones conjuntas y que, junto con Eurosur, constituye un instrumento que centraliza gran cantidad de información que permite proponer nuevas estrategias, no se ha conseguido acercar suficientemente las posiciones de los estados para lograr disponer de un instrumento europeo adecuado que permita actuar de forma automática y efectiva, a demanda de un Estado miembro, para salvar aquellas personas que se hallen en peligro de morir ahogados en el mar. Más allá de las mejoras en el diseño de los planes operativos y de un control más claro y efectivo de su implementación, se considera que la operación Tritón debería servir de base para crear una estructura más estable a nivel europeo, en la línea del documento de trabajo de la Comisión LIBE²⁸, que estuviera realmente basada en un reparto equitativo de cargas entre los estados miembros y permitiera responder de forma automática, rápida y efectiva a las necesidades de búsqueda y salvamento, cuando un Estado requiera ayuda, sin necesidad de crear un operativo diferente para cada operación o circunstancia en la que un Estado requiera asistencia.

27. *Frontex Annual Report on the implementation of EU Regulation 656/2014/UE of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*, de 15 de julio de 2015 (PRES-A-COURRIER A (2015) 7897, presentado a la Comisión LIBE en la reunión de 14 de septiembre de 2015).

28. LIBE Committee. *Working Document on Article 80 TFUE - Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration)*, 15 de julio de 2015.

Conclusiones

En una época dotada de avanzada tecnología pero de falta de liderazgo político y ético ante grandes tragedias o situaciones de emergencia, solo parece que sea posible adoptar medidas reactivas, puntuales y poco ambiciosas; sin embargo, persiste la necesidad de hallar respuestas comunes y estables ante retos complejos. El contexto actual requiere visión de futuro y mayor reparto tanto de las responsabilidades de control como de las humanitarias entre la Unión y sus estados.

El Reglamento 656/2014/UE clarifica una serie de obligaciones vinculadas al cumplimiento de normas de derecho internacional marítimo y al respeto de los derechos fundamentales, reflejando un nuevo balance entre la necesidad de prevenir las migraciones clandestinas y la necesidad de garantizar la seguridad y protección de los refugiados y de aquellas personas en peligro de perder su vida en

Se ha ampliado la noción europea de vigilancia en las fronteras marítimas externas; ello permite incluir las funciones de búsqueda y salvamento que puedan surgir durante una operación conjunta coordinada por Frontex.

el mar. Se trata de una respuesta que refuerza el compromiso de la Unión y de sus agencias con la protección de los derechos humanos, pero que sigue exigiendo mayor esfuerzo y corresponsabilidad por parte de los estados miembros.

A pesar de que el ámbito de aplicación de dicho Reglamento se limite a las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex, se considera que va a tener un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas, al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional y al integrar la jurisprudencia europea relativa al principio de *non-refoulement*. Sin embargo, sería preferible proponer una reforma legislativa que ampliara el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, cubriendo las operaciones de vigilancia marítima desarrolladas por los estados, por la UE y la posibilidad de aplicarlo a las intercepciones de buques en aguas territoriales de terceros países que cumplan unos requisitos de protección de derechos fundamentales similares, cuando deriven de una operación de cooperación con dicho Estado.

La función operativa de vigilancia y gestión de las fronteras marítimas externas en el Mediterráneo, que es competencia de cada Estado miembro, se ha reforzado en caso de necesidad de asistencia, mediante las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex que ahora incluyen las funciones de búsqueda, salvamento y desembarco previstas en el Reglamento 656/2014/UE a partir de una noción europea más amplia de la función de vigilancia. Ello comporta que el diseño de cada plan operativo incluya todas las consecuencias de un eventual rescate y refleje el reparto de responsabilidades entre el Estado de acogida, Frontex y los demás estados miembros participantes o incluso terceros estados.

Las operaciones conjuntas ayudan, complementan e incentivan la cooperación, pero no sustituyen las operaciones de búsqueda y rescate nacionales. Se considera conveniente proponer la creación de un mecanismo más estable y vinculante que permita atender con rapidez eventuales situaciones de emergencia o de solicitud de ayuda por un Estado miembro. Ello debe quedar vinculado a un sistema de reparto equitativo de responsabilidades que permita dotarse de medios materiales y de recursos humanos en futuras operaciones que puedan requerir asistencia en zonas geográficas especialmente sensibles.

Actualmente, el mecanismo de cooperación existente es facultativo y los estados responden de la forma que consideren conveniente a las llamadas de medios humanos y materiales que hace Frontex. Por ello se propone la creación de un mecanismo europeo que, en caso de necesidad, sea rápido y efectivo. Un mecanismo que incluya las operaciones de búsqueda y salvamento con el objetivo de reducir la cantidad de muertes de personas que intentan cruzar el Mediterráneo.

A pesar de todos los sistemas avanzados de control e información que se crean, la respuesta humanitaria, tanto a nivel estatal como europea, sigue siendo tímida, temerosa y reactiva. Por ello, cada nueva tragedia sobre personas fallecidas en el Mediterráneo reabre el debate sobre las obligaciones morales y humanitarias de la Unión y de sus estados.

Referencias bibliográficas

- Arteaga, Félix y González Enríquez, Carmen. «La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo». *ARI* 40/2015 (22 de julio de 2015) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari40-2015-arteaga-gonzalez-enriquez-respuesta-militar-crisis-migratoria-mediterraneo
- Carrera, Sergio y den Hertog, Leonhard. «Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean». *CEPS paper*, n.º 79 (enero de 2015) (en línea) <https://www.ceps.eu/publications/whose-mare-rule-law-challenges-field-european-border-surveillance-mediterranean>
- Di Filippo, Marcello. «Irregular migration across the Mediterranean Sea: problematic issues concerning the International rules on safeguard of life at Sea». *Paix et Sécurité Internationales*, n.º 1 (2013) p. 53-76.
- Klepp, Silja. «A contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea». *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, n.º 1 (2010), p. 1-21.

- Mungianu, Roberta. «Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control». *European Journal of Migration and Law*, n.º 15 (2013), p. 359-385.
- Oberoi, Pia y Taylor-Nicholson, Eleanor. «The Enemy at the Gates: international Borders, Migration and Human Rights». *Laws*, vol. 2, n.º 3 (2013), p. 169-186 (en línea) <http://www.mdpi.com/2075-471X/2/3/169>
- Papastavridis, Efthymios. «Fortress Europe” and FRONTEX: Within or Without International Law?». *Nordic Journal of International Law*, n.º 79(2010), p. 79-102.
- Peers, Steve. «New EU rules on maritime surveillance: will they stop the deaths and push-backs in the Mediterranean?». *Statewatch* (2014).
- Santos Vara, Juan. «The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls». *European Foreign Affairs Review*, n.º 20 (2015), p.118-136.
- Townsend, Jacob y Oomen, Christel. *Before the boat: Understanding the migrant journey*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe, 2015.
- Unisis-VVAA. «Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union». *Final Report*. DG Home. European Commission (16 de junio de 2014) (en línea) <http://statewatch.org/news/2014/nov/eu-com-dg-hm-border-guards-study.pdf>