



En perspectiva: la acción de Frontex en 20 años de una gestión fronteriza polémica

(In perspective: Frontex's role across 20 years of controversial border management)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES FORTHCOMING

DOI LINK: <https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2434>

RECEIVED 28 JULY 2025, ACCEPTED 15 JANUARY 2026, FIRST-ONLINE PUBLISHED 21 JANUARY 2026

AINHOA RUIZ BENEDICTO* 

Resumen

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) se encuentra en funcionamiento desde hace 20 años. Desde entonces, no ha dejado de ganar relevancia y de ver aumentado su presupuesto y sus funciones. Todo ello, con el fin de ser el cuerpo encargado de coordinar el control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea y Schengen. También tiene un papel relevante a la hora de externalizar e imponer la agenda fronteriza de la UE a terceros países. De esta manera, se ha convertido en una de las agencias más importantes de la UE, aunque no sin diversas polémicas relacionadas con escándalos sobre vulneraciones de derechos humanos. Este artículo, revisa y analiza la evolución a lo largo de estos 20 años de una de las agencias más importantes, poderosas y relevantes de la Unión Europea.

Palabras clave

Gestión de fronteras; desplazamientos forzados; derechos humanos; Frontex; securitización

Abstract

The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) has been in operation for 20 years. Since then, it has continued to grow in importance and has seen its budget and functions increase. This with the aim of being the body responsible for coordinating the control and surveillance of the external borders of the European Union and Schengen. It also plays an important role in outsourcing and imposing the EU's border agenda on third countries. In this way, it has become one of the most important agencies in the EU, although not without controversy related to scandals involving human rights

La autora quiere agradecer por su apoyo y asesoramiento constantes al Doctor y catedrático Pere Brunet i Crosa.

* Ainhoa Ruiz Benedicto. Bretxa Observatori de fronteres-Bretxa Observatory of Borders (Association). Email: ain.mahsa@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8973-6975>

violations. This article reviews and analyzes the evolution over the past 20 years of one of the most important, powerful, and relevant agencies in the European Union.

Key words

Border management; forced displacement; human rights; Frontex; securitization

Table of contents

1. Introducción	4
2. El crecimiento de Frontex: más poder, mayor opacidad, más vulneraciones	4
2.1. Marco teórico	4
2.2. Metodología	5
3. Evolución y aumento del poder de Frontex	7
3.1. Reglamento de 2004: se crea una agencia de guardia de fronteras.....	8
3.2. Reglamento de 2016: se fortalece el proyecto europeo de Frontex	9
3.3. Reglamento de 2019: se consolida el poder de Frontex entre escándalos.....	11
4. Evolución presupuestaria: un crecimiento colosal	12
4.1. Presupuesto para operaciones de retorno	13
4.2. Presupuesto de la Fundamental Rights Office (FRO).....	16
5. Principal actividad operacional de Frontex.....	18
5.1. Operación Tritón: girando el timón de lo humanitario a lo securitario.....	20
5.2. Operaciones conjuntas con la OTAN en el Mediterráneo: la militarización de las migraciones.....	21
5.3. El caso de Ucrania: una operativa fronteriza sesgada	22
6. Conclusiones	23
Referencias	24
Jurisprudencia	28

1. Introducción

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) se crea el 16 de octubre de 2004. Desde su creación, ha ganado en relevancia, presupuesto y funciones de una forma creciente e imparable. No sólo se ha convertido en la coordinadora de la gestión de fronteras europeas sino, también, en un organismo clave a la hora de externalizar e imponer las políticas fronterizas de la Unión Europea a otros países. Sin embargo, y como veremos, su crecimiento ha ido en paralelo a las polémicas entorno a la forma en que realiza sus acciones, erosionando los derechos humanos de los que la Unión Europea dice ser valedora. A lo largo de estos 20 años de operatividad, tanto la Agencia como las políticas de gestión fronteriza de la Unión Europea han evolucionado de forma rápida para abordar un mundo en el que los desplazamientos forzados no paran de aumentar. Según datos de la Agencia de la ONU para los refugiados, a finales de 2024 había un total de 123,2 millones de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo (ACNUR 2024), el mayor número desde que se tiene registro. Es la muestra de un drama que no para de crecer año tras año, y uno de los grandes retos que deben encarar las sociedades y gobiernos de todo el mundo.

Sin embargo, y al contrario de lo que cabría esperar, la UE no ha reforzado sus políticas de acogida, o sus herramientas de rescate desde una perspectiva humanitaria. Más bien, al contrario, la UE impulsa estrategias de blindaje en sus fronteras, desde lo que se considera una perspectiva securitaria. Es decir, las migraciones y la circulación de personas son abordadas como una amenaza para la seguridad, que debe ser controlada, vigilada e interceptada, y no como una cuestión y un reto humanitario (Léonard 2011, 2). La perspectiva securitaria, modula el discurso político y social para convertir a los sujetos necesitados de socorro en amenazas para la seguridad. Esto se traduce en un hacer securitario, es decir, en emplear las herramientas de la seguridad hegemónica, policial y militar para eliminar aquello que la UE interpreta como amenazas. Como veremos, el hacer securitario tiene un impacto negativo en los derechos humanos, la vida y los cuerpos de las personas que transitan forzosamente entre territorios en busca de seguridad. El presente trabajo, presenta las formas en que esto se da y se consolida en Frontex, analizando su evolución y los puntos clave que la definen: reglamento, presupuesto y actividad operacional.

Tras 20 años en activo resulta pertinente preguntarnos si los escándalos de Frontex son una cuestión puntual vinculada a personas implicadas en su gestión. O bien, si estamos ante una cuestión estructural, más profunda, ligada a la perspectiva securitaria con que la que fue creada, al racismo inherente en nuestras instituciones, y a las desigualdades y relaciones de poder presentes entre el Norte y el Sur globales.

2. El crecimiento de Frontex: más poder, mayor opacidad, más vulneraciones

2.1. *Marco teórico*

El análisis se construye principalmente mediante la recopilación de datos oficiales, que nos permitan estudiar la evolución de Frontex desde 2004 hasta 2024. El trabajo se complementa con referentes que analizan, desde diferentes perspectivas, el impacto de Frontex y la forma en que realiza sus operaciones. Así como el modelo de gestión fronteriza europea. Este es el caso de Léonard (2009, 2011) que analiza de qué manera

las actividades de Frontex se están realizando desde una perspectiva que podría denominarse securitaria en su abordaje de las migraciones algo que, según la autora, se debe analizar en su forma de actuar. Pero, remarca, se trata de una securitización que ya existía antes de Frontex, como modelo de gestión fronteriza europea. Y, por tanto, Frontex no viene a securitizar las fronteras, sino a continuar con el proceso de securitización. En este artículo reforzaremos este argumento analizando la normativa y las operaciones que mejor nos hablan de la forma de actuar de Frontex. Así como, los momentos clave en su historia que representan un avance en su modelo securitario y en la militarización de sus operaciones.

Andersson (2016) también expone el proceso de securitización en la Unión Europea y de qué forma se evoluciona hasta la introducir la óptica de la seguridad en materia migratoria. El autor también viene a derribar el mito expuesto por la UE y Frontex de que se está realizando una política migratoria exitosa, consiguiendo la reducción en el número de llegadas a territorio europeo. Una política que Andersson considera improductiva, ya que produce miles de muertes cada año. La UE obvia de manera deliberada el impacto que tienen sus políticas migratorias en la vida y los cuerpos de las personas que transitan de manera irregular. Un relato de éxito que forma parte, también, del modelo securitario y de las narrativas que construye para legitimarse.

Acorde a esta narrativa, el éxito consiste en la “reducción de la amenaza” por encima de la protección de la vida y los derechos. Son diversos los autores que señalan, desde diferentes perspectivas, la violencia que este modelo europeo de gestión fronteriza genera. Por ejemplo, Bigo (2014), apunta a la (in)securitización de las fronteras europeas, por la violencia que estas medidas están generando, con miles de muertes al año. Desde 2014, se estima que, como mínimo 32.341 personas han desaparecido o perdido la vida en el Mediterráneo tratando de llegar a suelo europeo (Missing Migrants 2025). Con el fin de esclarecer el papel de Frontex en esta situación de vulneraciones de derechos y agresión de cuerpos, resulta esencial analizar cuál es el mandato, el objetivo y la forma de actuar en sus operaciones, como abordaremos a lo largo de este trabajo.

Algunos autores también han estudiado la operatividad de Frontex. Por ejemplo, Cusumano (2018), en su trabajo expone la forma en que operan las misiones desplegadas en el Mediterráneo, para concluir que el rescate de personas es una obligación, y no un mandato específico de estas operaciones. Algo que verificaremos a lo largo de este trabajo a través del análisis de datos y normativas que nos ayuden a entender el modelo operativo de Frontex.

2.2. Metodología

Este trabajo da continuidad y actualiza otras publicaciones realizadas por la autora (Ruiz Benedicto 2019, Ruiz Benedicto *et al.* 2024). En estos trabajos se estudian los diferentes reglamentos de Frontex, un elemento clave para comprender la evolución tanto de la Agencia como del modelo de gestión fronterizo de la UE. En estos trabajos, también se han analizado más de veinte operaciones conjuntas realizadas por Frontex o con su colaboración, de las cuáles aquí se profundiza en aquellas que resultan representativas a la hora de explicar su evolución y funcionamiento. En este artículo se actualizan los datos referentes al presupuesto de la Agencia, analizando algunas de las partidas presupuestarias que más nos ayudan a explicar la forma de trabajar de Frontex y su hacer

securitario. De manera que, podamos obtener una visión histórica global de la evolución, crecimiento y puntos de inflexión de Frontex, para poder dilucidar su papel en la gestión fronteriza europea. Además de desengranar si los escándalos a los que se la vincula pueden formar parte de su estructura y forma de funcionar.

Resulta necesario destacar que, al comienzo de la creación de Frontex y durante los primeros 15 años, la información que aportaba la Agencia era bastante completa. Sin embargo, mucha de la documentación con la que se realizaron anteriores trabajos se ha reubicado o ha desaparecido. En los últimos años, la web de Frontex y la documentación que aporta se ha reestructurado completamente y la información que se encuentra es cada vez menos clara y específica, sobre todo, respecto a las operaciones que despliega.

Con todo, para la realización del presente trabajo se emplean, fundamentalmente, fuentes oficiales de la UE y de Frontex, artículos de análisis académico, así como artículos y estudios de organizaciones de defensa de derechos humanos, y artículos periodísticos que exponen aspectos relevantes sobre el impacto en los derechos de las personas desplazadas por la fuerza.

De esta manera, los resultados obtenidos en este trabajo se dividen en tres apartados que abordan Frontex desde diferentes perspectivas para obtener una visión global: sus reglamentos, su presupuesto y sus operaciones. En el tercer punto, se analiza la evolución normativa de la Agencia a través de sus tres reglamentos, el de 2004, 2016 y 2019, así como el contexto en que se aprueban. El objetivo es conocer la dimensión y la ampliación del mandato de Frontex para que podamos tener una visión clara de cuáles son sus funciones y responsabilidades. También, de la perspectiva con la que se afronta la cuestión fronteriza y la forma en que ha buscado dar respuesta a algunos de sus escándalos. Por ejemplo, buscando activar mecanismos de rendición de cuentas que, como veremos, serán insuficientes.

En el punto cuatro, se estudia su dotación presupuestaria y su evolución en sus 20 años de existencia, esto nos permite entender el volumen de su crecimiento, el poder que adquiere traducido en capacidad monetaria y las partidas que han resultado prioritarias. En este punto, también se abordan dos partidas que resultan relevantes: las operaciones de retorno y la *Fundamental Rights Office* (FRO).

Por último, se analiza el mandato operacional de Frontex acorde a su reglamento para entender, en términos generales, a qué se dedica Frontex. Además, se profundiza en tres operaciones que ha coordinado o en las que ha colaborado, que resultan relevantes para entender su evolución y la forma en que se va conformando la Agencia hasta hoy. En primer lugar, se aborda la operación *Mare Nostrum*, gestionada por el gobierno italiano, que fue sustituida por *Tritón*, una operación conjunta de Frontex. Ambas operaciones son especialmente relevantes, la primera porque fue la primera gran operación desplegada por un Estado miembro, Italia, fruto del aumento de las muertes en el Mediterráneo. La segunda, fue la operación de Frontex que la sustituyó a instancias de las instituciones europeas. Comparando ambas, podremos entender de qué manera se desplaza el abordaje humanitario a uno de tipo securitario. Así como la importancia que adquiere Frontex en ese momento, en que se la dota del mando de la mayor operación desplegada hasta el momento por un Estado miembro de la UE. En segundo lugar, se analizan las operaciones en las que Frontex colabora con la OTAN. Resultan relevantes a nivel operacional, ya que suponen un salto a la militarización de los desplazamientos

forzados. Y a una forma de operar que tendrá importantes consecuencias en materia de protección de derechos. Y en último lugar, una operación que podemos considerar ejemplar por parte de la UE, en la que Frontex colaboró, que fue la desplegada con motivo de la invasión por parte de Rusia de Ucrania. En ella, se demuestra la capacidad operacional de la UE cuando realmente se compromete con los derechos de asilo y refugio. Pero que, también, muestra el presunto racismo institucional del que están impregnadas las instituciones europeas. Así como la invalidez de los discursos institucionales y gubernamentales que apelan a la falta de capacidad de acogida de la UE.

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución, y los puntos de inflexión de una de las principales apuestas políticas del modelo de gestión migratoria de la UE. Con el fin de comprender su crecimiento hasta llegar a convertirse en una de las agencias más poderosas de la Unión Europea. Este rango temporal de estudio nos permite llegar a conclusiones sobre la forma de operar de Frontex. De modo que, podemos comprender hasta qué punto los escándalos de vulneraciones de derechos pueden deberse a problemas estructurales.

3. Evolución y aumento del poder de Frontex

La Agencia Europea para la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) (en adelante “la Agencia” o “Frontex”) se crea el 16 de octubre de 2004 en Varsovia conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo Europeo, aunque no estuvo operativa y con presupuesto propio hasta 2005. Su mandato consiste en controlar la efectividad y coordinar a las autoridades encargadas de los controles fronterizos exteriores entre Estados miembros de la Unión Europea y del espacio Schengen. Es decir, se trata de una agencia que, en un principio, nace con el fin de coordinar a los agentes de cada Estado miembro en las fronteras exteriores. Aunque, también se encarga de vigilar, controlar y registrar los movimientos de las personas de nacionalidad comunitaria a su paso por las fronteras internas. Por tanto, el movimiento de personas que, al contrario que el contrabando o el narcotráfico constituyen, en efecto, un crimen, pasa a ser controlado y vigilado, incluso interceptado. Es cierto, que el movimiento irregular sí es contemplado como un crimen por los Estados europeos, sin embargo, es importante señalar que casi siempre es el único recurso de las personas más necesitadas de ayuda para llegar a un lugar seguro, pero no disponen de los recursos para realizar el movimiento de manera legal.

En este punto, resulta imprescindible resumir el contexto en el que se crea Frontex. Primero, en 1989 cae el muro de Berlín y aumenta la movilidad global debido al desarrollo de las tecnologías de transporte y el abaratamiento de sus costes (Koslowski 2004, 7). Sin embargo, las desigualdades se mantienen para las personas en cuanto a ejercer el derecho al movimiento, con diferencias entre clases sociales y lugares de origen (Sassen 2007, 8). En segundo lugar, el aumento de la movilidad global genera tensiones en los espacios fronterizos, que, influyen en la forma en que se entiende la relación entre dinámicas internas y externas de los Estados. Y, en tercer lugar, los ataques del 11 de septiembre contribuyen a apuntalar la óptica securitaria en Occidente, que entiende las nuevas tensiones producidas en espacio fronterizo como amenazas, especialmente la circulación de personas (Koslowski 2004, 3-4, McGuire 2013, 469, Messina 2014, 536).

También, se dan otros acontecimientos relevantes que vale la pena mencionar como la expansión de políticas neoliberales de libre comercio; el progresivo aumento de las personas desplazadas por la fuerza y el aumento de países asociados a Schengen a lo largo de la década de los años noventa del siglo pasado. Al fin y al cabo, el espacio de libre circulación aumenta y, por tanto, también la necesidad de unas normas comunes para la gestión fronteriza. A este respecto, también influye la consolidación del proyecto europeo, que culmina en la Cumbre de Tampere en 1999, con la aprobación del Tratado de Ámsterdam. En este momento, la gestión migratoria se incluye en las normas comunitarias (Pajares 2002, 147).

De esta manera, el hacer securitario gana terreno a la hora de abordar, conceptualmente y en la práctica, el movimiento y la circulación de personas en la Unión Europea. La circulación de personas supone un riesgo que debe ser vigilado, controlado, archivado en base de datos e interceptado. Una perspectiva que, como veremos, se manifiesta dentro de Frontex.

Por último, y para acabar este apartado, resulta interesante realizar una breve comparación entre los dos cuerpos de seguridad europeos EUROPOL y Frontex, para visibilizar la importancia de esta última en el contexto europeo. EUROPOL se crea en 1999 y en 2023 cuenta con más de 900 agentes y un presupuesto estimado para 2025 de 253 millones de euros. Frontex, en cambio, creada cinco años después, en 2004, cuenta con más de 2.100 agentes en el año 2025 y un presupuesto estimado de 997 millones de euros para 2025, casi cuatro veces mayor que el de EUROPOL.

Frontex está definitivamente mejor dotada que EUROPOL, a pesar de se creó cinco años más tarde, cuenta con un presupuesto casi cuatro veces mayor y el doble de agentes. La comparación entre ambos cuerpos permite hacernos una idea de la importancia que adquieren las fronteras como un punto caliente de la política europea.

3.1. Reglamento de 2004: se crea una agencia de guardia de fronteras

El reglamento que inicia la creación de una agencia comunitaria, que aún no tendrá nombre, de gestión de las fronteras exteriores de la UE y Schengen, entra en vigor el 26 de octubre de 2004. Se trata del Reglamento 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 Europea”. La Agencia comienza a operar el 1 de mayo de 2005. En este reglamento ya se establece que el espacio de libre circulación requiere de unas normas comunes en relación con lo establecido en el acuerdo de Schengen. Y que, para ello, se crea una Agencia que debe ser autónoma y tener personalidad jurídica. Así como contar con su propio presupuesto y capacidad ejecutiva para poder coordinar la gestión fronteriza de los miembros. En este primer reglamento se contempla que, también, sea la responsable de realizar análisis de riesgos sobre la situación en las fronteras, y de formar a los cuerpos responsables del control y la vigilancia fronteriza de cada Estado miembro.

Un dato importante es que, aunque se contempla que tenga su propio presupuesto, en un inicio no cuenta con equipos propios, aunque sí con personal. La Agencia realiza un plan de acción antes de una intervención, en el que detecta las necesidades para llevarlo a cabo. Después, pide a los Estados miembros su colaboración con personal y equipos, lo que incluye materiales como lanchas, helicópteros, coches, radares u otros materiales,

que son donados de forma voluntaria por los países. El personal de Frontex trabaja juntamente con los responsables de control y vigilancia fronteriza nacionales que cada país decida aportar, además de aquellos del Estado miembro en que actúe (Reglamento 2007/2004). Como veremos, este aspecto resultará conflictivo a la hora de garantizar la rendición de cuentas y las denuncias que se puedan presentar. Una denuncia deberá vehicularse de manera diferente si el agente denunciado pertenece a Frontex o si es un cuerpo de seguridad de un Estado miembro, a pesar de haber participado en una operación de manera conjunta.

En cuestión de retornos, el documento afirma que debe facilitar la tarea a los Estados miembros, que son los responsables de ejecutar los retornos. En el marco de las colaboraciones se establece su coordinación con EUROPOL y la posibilidad de que se coordine también con terceros países.

Se trata de un reglamento bastante básico, que crea una Agencia, principalmente, para la coordinación de los cuerpos encargados del control y vigilancia fronterizos de cada Estado miembro.

El cambio notable vendrá con el nuevo reglamento de 2016, en el que se apunta que

[...] los días 25 y 26 de junio de 2015, el Consejo Europeo pidió que se realizaran mayores esfuerzos para dar una solución global a los flujos migratorios sin precedentes hacia el territorio de la Unión, por ejemplo, mediante el refuerzo de la gestión de las fronteras para una mejor administración de los crecientes flujos migratorios mixtos. (Reglamento 2016/1624)

Este reglamento de 2016 marca un antes y un después para Frontex, cuya relevancia aumentará, como veremos. Resulta imposible desligar la importancia que adquiere lo que en 2015 se denominó como “crisis migratoria”, y que el propio documento reconoce. En este año, poco más de un millón de personas desplazadas por la fuerza que huían de algunos de los conflictos de Oriente Medio, como Siria o Irak, o de países de Asia, como Afganistán, intentaron entrar en territorio europeo (AskTheEU 2016, Consejo Europeo 2025a). Las personas que intentaron entrar en representaban un 0,23% sobre el total de población de la UE y un 1,61% sobre el total de personas desplazadas por la fuerza en el mundo aquel año. De las que intentaron cruzar, 4.000 perdieron la vida en el intento. Conviene señalar estos datos para poner en perspectiva la denominada crisis migratoria. Con todo, indudablemente, afectó a las políticas de gestión fronteriza europea, entre ellas el gran cambio en el reglamento de Frontex aprobado en 2016.

3.2. Reglamento de 2016: se fortalece el proyecto europeo de Frontex

Después de sus primeros años de actividad, algunos Estados consideran que Frontex no ha sido una herramienta con mandato y atribuciones efectivas para el control fronterizo (Reglamento 2016/1624). Además, se considera que ha presentado deficiencias operativas, en parte, debido a que para disponer de equipos y personal dependía de la voluntad de los Estados miembros. De modo que, en 2016, se transforma en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), y se aprueba un nuevo Reglamento 2016/1624.

En este momento se amplía su mandato y se pone a su disposición equipamiento propio, aunque los Estados miembros todavía deben seguir cediendo materiales y personal para

sus operaciones. También se cuenta con una importante ampliación de personal, un total de 1.500 agentes en reserva que podrá movilizar en caso de que haya valorado que se está produciendo una “emergencia migratoria” (Reglamento 2016/1624, 63). Se desconoce lo que la UE puede considerar como “emergencia migratoria”, aunque parece bastante claro que se refiere a una situación similar a la acontecida en 2015. La práctica securitaria se apuntala en 2016 cuando su normativa le concede el uso legítimo de la fuerza en el ejercicio de sus funciones (Reglamento 2016/1624, 38). Además, a partir de 2019 a sus agentes se les permite el uso de armas de fuego, si el Estado miembro donde se realice la operación lo autoriza. Estas armas se pueden emplear para reprimir y repeler a personas desplazadas por la fuerza que intenten acceder a territorio europeo. Su uso en los espacios fronterizos, alejados de testigos visuales, complica el control sobre el uso de este armamento.

No será la única atribución exenta de polémica. También, se incluye la transformación de su papel como facilitadora de operaciones de retorno para pasar a convertirse en coordinadora.¹ Esto va acompañado de un incremento del presupuesto para estas operaciones, que va de 80.000 euros en 2005, a 39,5 millones de euros en 2016, y 53 millones en 2017 (Frontex 2005-2024).

Además, se le permite actuar en territorio de un país miembro, en el caso de que la Comisión Europea considere que, el Estado en cuestión, o no es capaz o no puede hacer frente a una emergencia determinada, aunque este no lo requiera. Para que esto ocurra, Frontex puede dar una alerta de riesgo y la Comisión Europea² puede votar para aprobar la intervención. En la práctica, esto supone una injerencia en un país de la UE sin que la haya solicitado. Este puede ser el caso de una emergencia declarada por la llegada de personas desplazadas como la ocurrida en 2015 y que el Estado en cuestión moviliza sus recursos para abordarla desde la acogida, pidiendo solidaridad al resto de miembros europeos. Si Frontex valora que esta forma de actuar supone un riesgo, puede pedir emitir un informe a la Comisión para que vote si desplegar una misión. De esta manera, se asegura que no hay Estados díscolos que aborden este tipo de situaciones en desacuerdo con el resto de la UE, perdiendo, por tanto, soberanía a la hora de abordar la cuestión migratoria.

Otro importante acontecimiento marca el nuevo reglamento de Frontex. En 2015, se consolida lo que se denomina como “externalización de fronteras”. Esta política se inicia con el Proceso de Rabat (2006), continua con el Proceso de Jartum (2014), y se consolida como mecanismo político de la UE a partir de la Cumbre de Valletta, en 2015 (Zichi 2018, 58). En ella, se propuso un Plan de Acción para abordar las causas de la migración irregular implicando a los países de origen y tránsito (Consejo Europeo 2015). Este modelo de gestión fronteriza se contempla en este nuevo reglamento de Frontex de 2016. En él se establece que, entre sus funciones, está la de “coordinar actividades para uno o más Estados miembros y terceros países en las fronteras exteriores, incluidas operaciones conjuntas con terceros países vecinos” (Reglamento 2016/1624, 19). Por tanto, Frontex, tiene un papel relevante a la hora de aplicar la externalización en terceros

¹ Véase el artículo 8, punto 1 del reglamento: “Asistir a los Estados miembros, en circunstancias que requieran una mayor asistencia técnica y operativa, a cumplir su obligación de retornar a los retornados, también mediante la coordinación u organización de operaciones de retorno” (Reglamento 2016/1624, 14).

² La decisión se toma por mayoría cualificada de los Estados miembros de la Unión Europea.

países. Como veremos, las acciones en estos países plagadas de irregularidades por la colaboración con organismos e instituciones que vulneran reiteradamente los derechos humanos.

También, implica un nivel de injerencia e imposición de la agenda migratoria europea a terceros países (Andersson 2014). De hecho, el Plan de Acción resultante de la *Cumbre de Valletta*, no estuvo exento de polémicas. Sobre todo, por la propuesta de condicionar la ayuda al desarrollo destinada a estos países con la aceptación de medidas de readmisión, mayores controles, y más estrictos, en sus fronteras. Y otras acciones que poco tenían que ver con la reducción de la pobreza que interesaba a estos países (Parlamento Europeo 2015).

3.3. Reglamento de 2019: se consolida el poder de Frontex entre escándalos

En 2019, el Consejo Europeo llega a un acuerdo para reforzar Frontex hasta 2027, dotándola de mayor capacidad operativa. Por tanto, se cambia de nuevo su reglamento que entra en activo en 2020. Entre los cambios más destacados en esta normativa se encuentra la adquisición de un presupuesto propio para adquirir equipos y el establecimiento de un cuerpo permanente de 10.000 efectivos para operaciones. Así como la creación de una nueva base de datos operativa para todos los Estados miembros que permita unificar todos los sistemas de retorno (Gkliati 2022 12).

A partir de este momento, Frontex pasa a cofinanciar y a proveer asistencia técnica y operativa en las operaciones de retorno de los miembros UE y Schengen. Aunque, lo más destacado es que podrá realizar operaciones de retorno por iniciativa propia (Frontex 2021). Este tipo de retornos pueden ser voluntarios o forzosos, aunque carecemos de información para poder determinar las garantías con las que se realizan o información sobre los países de retorno a los que son expulsados. A menudo, se realizan expulsiones a países que no son el de origen de la persona. Esto contribuye enormemente a aumentar la vulnerabilidad de la persona retornada, que puede encontrarse sin recursos y atrapada en un país desconocido.

Otro aspecto destacado, es la creación dentro de la Agencia de un “agente de derechos fundamentales” (Reglamento 2019/1896, 90). Entre sus principales tareas está garantizar el cumplimiento de la normativa europea en materia de derechos humanos, así como realizar propuestas de mejora. Para ello, debe supervisar e investigar las actividades realizadas por el personal de la Agencia y de otros cuerpos de seguridad implicados en sus operaciones. En caso de encontrar algún incumplimiento o irregularidad debe informar al director ejecutivo. También se contempla, que los agentes deben contar con recursos necesarios para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, y como veremos, el presupuesto de esta oficina resulta mínimo comparado con el presupuesto total de la Agencia, lo que complica sobremanera el ejercicio de sus funciones y su tarea fiscalizadora. Por tanto, la creación de esta figura plantea serias dudas sobre si su objetivo responde más bien a la necesidad de limpiar la imagen de Frontex.

Asimismo, se crea un mecanismo de denuncias, que se recoge en el artículo 111, que debe ser implementado en colaboración con la oficina del agente de derechos fundamentales. Se contempla que las personas que vean sus derechos vulnerados en el trascurso de la actividad de Frontex puedan interponer una denuncia contra la Agencia o contra un agente en concreto.

En este punto conviene señalar algunas inquietudes que esto genera. Por un lado, plantear la posibilidad de que las personas que se encuentran en situación irregular, y por tanto en una situación de alta vulnerabilidad, tengan los medios y recursos necesarios para interponer una denuncia. Por otro, las vulneraciones pueden implicar a agentes de Frontex o de un Estado miembro, ya que se trata de operaciones conjuntas. Según el reglamento, las medidas disciplinarias hacia un agente de seguridad que no sea miembro de Frontex, dependen de la voluntad de aplicación del Estado miembro al que pertenezca. Aunque el agente de derechos fundamentales pueda interceder y hacer seguimiento. Resulta un mecanismo en el que resulta fácil que se retrasen los procesos y se diluyan responsabilidades. Por último, cabe preguntarse si los agentes irán correctamente identificados en el transcurso de sus operaciones, más a sabiendas de que es una irregularidad común entre los cuerpos de seguridad. A esto, se le añade el agravante de que existen pocos testigos de las acciones que se realizan en los espacios fronterizos, por lo que la capacidad de fiscalización de la sociedad es más limitada que en otros contextos

4. Evolución presupuestaria: un crecimiento colosal

El presupuesto de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se ha incrementado notablemente desde el momento de su creación. En total se han destinado a Frontex un total de 6.338 mil millones de euros de 2005 a 2024, sin contar lo presupuestado para 2025, que se estima en casi 1.000 millones de euros.

En el gráfico 1, podemos observar la evolución presupuestaria, de manera que comenzó a operar con poco más de 6 millones de euros en 2005 y un total de 57 agentes, llegando a superar los 900 millones en 2024 y a contar con más de 2.000 agentes contratados. Las cifras nos dicen que el presupuesto de Frontex desde su creación ha crecido en un 15.775,29 %. Desde luego, un aumento colosal.

GRÁFICO 1

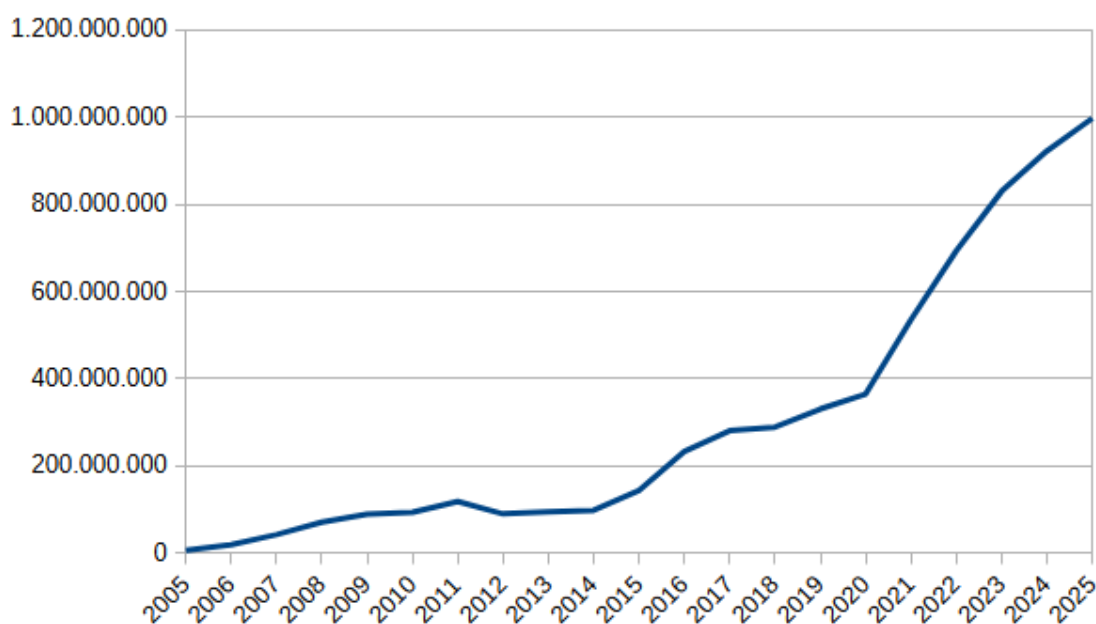


Gráfico 1. Evolución del presupuesto de Frontex por años (2005-2025).

Fuente: Elaboración propia a partir de Frontex (2005-2025).

*El presupuesto de 2025 es estimado.

El primer gran aumento presupuestario se da de 2015 a 2016, tras producirse la denominada “crisis migratoria” que ya hemos comentado, que parece evidente, influyó en el aumento, que fue del 38% respecto a 2015, un total de 89,4 millones de euros, llegando casi a los 233 millones. Es relevante también, el crecimiento que se da en 2020, el año de la pandemia de COVID-19, que supone un reto de control de circulación de personas. En este año el presupuesto final de Frontex fue de 535,2 millones, un aumento de 170,8 millones respecto al año anterior.

De manera que, la llegada de personas desplazadas por la fuerza y la crisis que generó la pandemia de la COVID-19, parecen haber sido dos factores determinantes a la hora de decidir aumentar el presupuesto de Frontex a lo largo de sus 20 años de existencia. Hay que señalar que, ambos acontecimientos, la denominada crisis migratoria de 2015 y la pandemia de COVID-19 en 2020, están relacionados por el reto que suponen respecto a la gestión de la circulación de personas. De esta manera, se constata que Frontex existe, principalmente, con el fin de interceptar, regular y vigilar el movimiento de personas.

4.1. Presupuesto para operaciones de retorno

Dentro de las actividades operacionales que realiza Frontex, las más polémicas han sido las operaciones de retorno. Antes de la ampliación de funciones de 2016, como ya hemos explicado anteriormente, la Agencia era un agente que debía facilitar y ayudar en su ejecución a los Estados miembros, pero, con el cambio de normativa, Frontex ya puede organizar sus propias operaciones de retorno, aunque siempre bajo petición de un Estado.

En el gráfico 2, podemos observar la evolución del presupuesto de Frontex para estas operaciones desde su creación en 2005 hasta 2024, el último año del que tenemos datos desglosados disponibles. Frontex comenzó gestionando un presupuesto de 80.000 euros para retornos en 2005, a gestionar más de 93 millones de euros en 2024. Desde luego, un aumento significativo, que evoluciona en paralelo a su crecimiento en mandato y funciones.

GRÁFICO 2

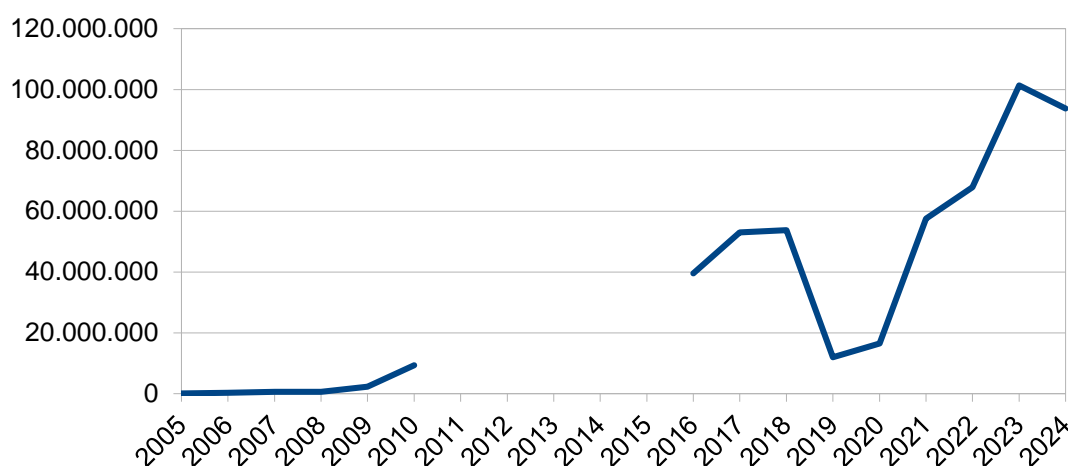


Gráfico 2. Evolución del presupuesto de Frontex dedicado a las operaciones de retorno (2005-2024).

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de Frontex de 2005 a 2024 (Frontex 2005-2022). Sin datos disponibles de 2011 a 2016.

En los años que van de 2011 a 2015, exceptuando 2013, estas operaciones dejan de aparecer como tales en los informes del presupuesto de Frontex, por lo que no disponemos de cifras. Esto no significa que no se realicen, sino que pueden estar incluidas en otras partidas. En la tabla 1, podemos ver de qué modo a partir de 2016, Frontex pasa del rol facilitador al de agente coordinador de estas operaciones. De manera que, aparece la partida “Operaciones de apoyo en el retorno”.

TABLA 1

	Operaciones de cooperación en el retorno	Operaciones de apoyo en el retorno	European Center for Return
2005	80.000		
2006	325.000		
2007	600.000		
2008	560.000		
2009	2.250.000		
2010	9.341.000		
2011			
2012			
2013	8.850.000		
2014			
2015			
2016		39.585.000	
2017		53.060.000	
2018			53.792.000
2019			12.000.000
2020			16.490.591
2021			57.530.491
2022			67.805.542
2023			101.335.560
2024			93.786.264

Tabla 1. Presupuesto de las operaciones de retorno (2005-2024).

Fuente: elaboración propia a partir de Frontex (2005-2025).

En total, de 2005 a 2024, se han gastado 517,3 millones de euros en operaciones de retorno. La Unión Europea afirma que en torno al 20% de los retornos se realizan con éxito (Migration and Home Affairs 2025). Desconocemos qué significa que no se hayan realizado con éxito. En este sentido, la misma Frontex reconoce haber devuelto 8.300 personas en 2021 (Frontex 2023b). La falta de transparencia nos impide saber las características de estos retornos, especialmente ahora que Frontex tiene capacidad propia para realizar estas operaciones. Por tanto, desconocemos aspectos como, si las personas fueron retornadas a su país de origen, o a países donde sus derechos pudieran ser reconocidos, si eran solicitantes de asilo, si fueron retornos forzosos o voluntarios, y otras posibles vulneraciones de derechos.

En 2018, llama la atención la partida denominada “*European Center for Return*”. Se trata de centro especializado en retornos dentro de Frontex que coopera también con terceros países, y que realiza las siguientes actividades: intercambio de información, digitalización de los retornos; intervenciones rápidas; apoyo en la identificación de

repatriados y en la obtención de documentos de viaje y entrenamiento de expertos en retornos (Frontex 2021). Cabe señalar que, existe escasa información de este centro y de sus actividades, teniendo en cuenta la relevancia en materia de derechos fundamentales de sus actividades parece que debería poder fiscalizarse. La primera operación de retorno realizada y coordinada completamente por Frontex, sin Estados miembros, se lleva a cabo en 2022. A petición de España se retornaron 50 personas de nacionalidad albanesa de Madrid a Tirana (Riehle 2022).

En materia de retornos se han reportado irregularidades que han despertado alertas y denuncias. Por ejemplo, un informe del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex, de la Comisión LIBE, publicó una evaluación de seguimiento en 2023 al respecto de ciertas mejoras que se le recomendó hacer a la Agencia en 2021. Entre ellas, se destaca que Frontex siga trabajando con las autoridades húngaras en materia de retornos tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)³ de diciembre de 2020 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2020). La sentencia, precisamente, condena a Hungría por retornos ilegales. Tras la sentencia, Frontex, retiró su apoyo operacional en el país, pero ha mantenido su colaboración en los retornos, lo que en la práctica se traduce en continuar la colaboración. El informe, también apunta que el *Frontex Scrutiny Working Group* ha hecho reiterados llamamientos al director ejecutivo de Frontex, Hans Leijten, para que suspenda este apoyo a Hungría en materia de retornos (Parlamento Europeo 2023, 10).

Más polémica y preocupante resultó la denuncia de una familia de personas sirias que fueron retornadas de Grecia a Turquía en una operación coordinada por Frontex en 2016. La familia decidió denunciar alegando vulneración de sus derechos de asilo. La denuncia pasó de la Fundamental Rights Office de Frontex a las autoridades griegas, que acabaron reconociendo las vulneraciones e indemnizando con 12.500 euros por persona. Pero, los demandantes presentaron un recurso al Tribunal General pidiendo responsabilidades e indemnización también por parte de Frontex. El Tribunal concluyó que

Frontex carece de competencia para analizar los fundamentos de las decisiones de retorno o en materia de solicitudes de protección internacional, no podía establecerse un nexo causal directo entre el comportamiento y los daños reclamados. (WS et al. c. Frontex, asunto C-679/23 P, punto 33)

Desde luego, despierta muchas alertas el hecho de que Frontex vea ampliadas, de manera significativa, su mandato y su capacidad operacional, pero se vea exonerada de responsabilidades. La sentencia afirma que los responsables de los retornos son, en última instancia, los Estados miembros y que Frontex simplemente coordina. Es preciso preguntarse entonces, cómo puede asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en sus operaciones, como afirma que hace y para lo que fue creada la Fundamental Rights Office. Además, aparecen otras alertas por las denuncias de retornos en caliente realizados en el ejercicio de operaciones conjuntas coordinadas por Frontex (Léonard 2011, 240).

Después de lo que hemos visto, podemos concluir que Frontex también puede evadir sus responsabilidades de estas devoluciones en caliente, aun siendo el agente

³ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) estableció que la detención por Hungría de personas solicitantes de asilo en las zonas de tránsito cerca de la frontera con Serbia es ilegal.

responsable de coordinarlas. De esta manera, sumamos más factores a las dificultades ya señaladas de rendición de cuentas, transparencia y denuncia de la Agencia, y a la oficina en teoría creada para ello.

4.2. Presupuesto de la Fundamental Rights Office (FRO)

Como ya se ha apuntado, el reglamento de 2019 crea la figura del “agente de derechos fundamentales”, que cristaliza en la Fundamental Rights Office. Con todo, en 2018 se cuenta con una partida presupuestaria para su creación, de 448 mil euros. Cabe señalar que, esto sólo representa el 0,17% del total destinado a las actividades operacionales de Frontex. En 2019, sube a 5 millones, para después estancarse en 1,5 millones los años siguientes, lo que representa alrededor del 0,17%-0,19% sobre el presupuesto total de la Agencia.

GRÁFICO 3

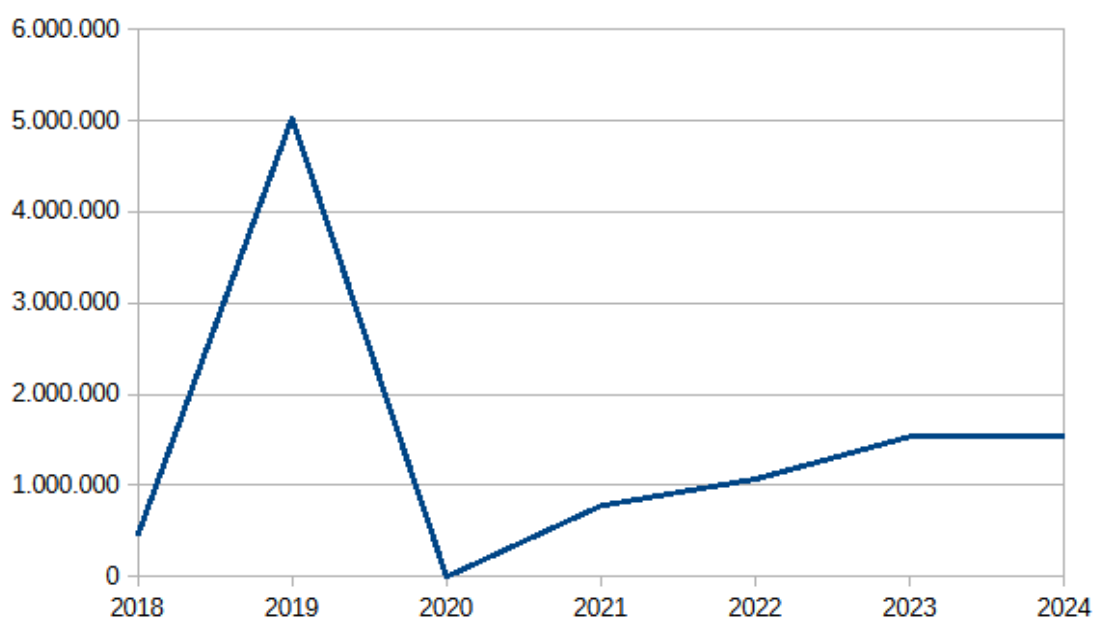


Gráfico 3. Evolución del presupuesto de la Fundamental Rights Office (FRO) (2018-2024).

Fuente: elaboración propia a partir Frontex (2005-2025).

*En 2020 no aparece partida presupuestaria destinada a la FRO, lo que no significa que no haya presupuesto destinado a ella en otras partidas.

El informe del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex de 2021, ya mencionado anteriormente, señala que la oficina cuenta con 46 observadores a fecha de 2021. Y recomienda a la Agencia que, dado su mandato actualizado en 2019, el número de observadores de los derechos fundamentales debe seguir aumentando a medida que se incrementa el tamaño global del cuerpo permanente, un compromiso que cuenta con un “considerable retraso” (Parlamento Europeo 2023, 9).

Pero, además, no son pocas las dudas que presenta la creación de esta oficina. Por un lado, es cuestionable el bajo presupuesto destinado para realizar sus funciones, dado el vasto territorio que cubre Frontex con sus operaciones. Por otro, cabe preguntarse si un organismo se puede fiscalizar a sí mismo desde dentro. Desde luego su capacidad de independencia presenta dudas legítimas. Además, al tratarse de trabajadores de la misma Agencia, se pueden producir presiones internas y otras irregularidades a la hora de garantizar los procesos de denuncia.

Muestra de estas cuestiones son los diversos escándalos que salpicaron la Agencia, con la FRO ya creada, tras la publicación de un informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sobre su mala gestión. Tras esta publicación, se produjo la dimisión del que entonces era su presidente ejecutivo, Fabrice Leggeri, por las acusaciones de la implicación de Frontex en las devoluciones en caliente en el mar Egeo de 2020 a 2021 de casi 960 solicitantes de asilo (Gil 2022). La denuncia afirma que el retorno vulnera el principio de “no devolución” (*non-refoulement*), recogido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 y en diversos tratados internacionales, y que alude a la prohibición de ejecutar el rechazo en frontera sin haber estudiado el posible riesgo de retorno para la vida de la persona (Marengoni 2016, 6).

Algunos países como España, Italia o Grecia ya han sido condenados por realizar devoluciones en caliente (Marengoni 2016, 4). Estamos hablando de los países más relevantes respecto a la gestión migratoria europea, por tanto, deberían ser los principales países escrutados por la FRO. Sin embargo, las denuncias que han llegado a la opinión pública no se conocen por el trabajo de la oficina, sino por el trabajo de organizaciones civiles independientes y periodistas.

Cabe destacar que, aunque Leggeri dimitiese, estas operaciones de retorno no se hubieran podido llevar a cabo sin la participación de los funcionarios de la propia Agencia y otros cuerpos de seguridad y guardacostas griegos, que participaron en las operaciones. Por tanto, no se trata de una sola persona responsable de la ejecución de abusos e ilegalidades, estos no pudieron realizarse sin la colaboración del personal de la Agencia y de otros cuerpos de seguridad. De manera que, estamos hablando de un problema de sistema o estructural, difícil de depurar con la dimisión de un director ejecutivo, o de solucionar con la creación de la FRO, con más motivo para dudar considerando sus limitaciones.

Asimismo, el informe realizado por el Grupo de Trabajo para el Control de Frontex señala “los graves problemas que afectan a los mecanismos de supervisión interna de Frontex y las graves deficiencias de la Agencia en relación con la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y los migrantes” (Parlamento Europeo 2023, 4). Entre otras cuestiones, que también considera problemáticas, el informe menciona cuestiones tales como la transparencia, la protección de datos, el presunto acoso sexual y la mala administración. Asuntos que, de hecho, llevaron al Parlamento Europeo a denegar la tramitación de la aprobación del presupuesto de la Agencia para el ejercicio 2020.

Este informe contenía 42 recomendaciones específicas para la Agencia, de las cuales, parece ser que ha cumplido con 36 de ellas. La revisión del estado de las recomendaciones en 2023 apunta a que no ha cumplido con aquellas que hacen referencia a

una mejor protección de los denunciantes de irregularidades, a las notificaciones excepcionales en el marco del mecanismo de informes de incidentes graves, a la comunicación con los Gobiernos nacionales y al manejo adecuado de las denuncias de violaciones de los derechos fundamentales por parte de los Estados miembros. (Parlamento Europeo 2023, 3)

Además, la revisión también expresa su “profunda preocupación por las graves y persistentes acusaciones vertidas contra las autoridades griegas en relación con las

devoluciones forzosas y la violencia contra los migrantes”. Y que Frontex debe asegurar que se cumplen las normativas de derechos humanos para poder participar en una operación conjunta con otro Estado miembro. De no ser así, apunta también el informe, “deberá reducir y reorientar sus operaciones hacia actividades de seguimiento a la luz del artículo 46 de su mandato, manteniendo al mismo tiempo su presencia sobre el terreno para no dejar un vacío” (Parlamento Europeo 2023, 9-10).

A pesar de estas recomendaciones realizadas 2021 y de la revisión sobre su cumplimiento en 2023, la Agencia no ha hecho por reducir o reorientar sus operaciones en Grecia tras el escándalo que llevó a la dimisión de Leggeri en 2022. Y tampoco, después del caso de la familia siria retornada en 2016, en una operación conjunta con agentes de fronteras griegos, como hemos visto en el punto anterior.

5. Principal actividad operacional de Frontex

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas actúa en el marco de operaciones conjuntas con los cuerpos de seguridad de países miembro, y lo hace en los tres espacios fronterizos: tierra, mar y aire. Las operaciones que realiza se basan en los análisis de riesgos que ellos mismos realizan o a petición de algún Estado miembro. En este caso, su papel es de coordinadora de las operaciones. Para el despliegue de una operación, se valora la situación concreta del Estado demandante y el tipo de operación necesaria, para la que se realiza también un análisis de riesgos y un plan operacional, en el cual se definen los equipos y el personal necesarios para llevarlo a cabo. Tras la aprobación del plan operacional, Frontex hace un llamamiento a los Estados miembros para que colaboren con recursos. Una vez conseguidos se autoriza el despliegue, ya que no se puede realizar sin los recursos necesarios. Los análisis de riesgos de Frontex estudian la situación de las fronteras exteriores, las tendencias migratorias, la situación de los países de origen y tránsito, métodos utilizados por las redes de tráfico de personas, así como las fortalezas y vulnerabilidades de los controles fronterizos.

En la Tabla 2, se recogen algunas de las principales funciones de Frontex explicadas anteriormente, según su último reglamento aprobado de 2019. Además, se incluyen otras importantes, como que se haga cargo del funcionamiento de EUROSUR, un sistema de control, vigilancia y recogida de datos e información implementado en 2013, que comparte datos en tiempo real entre diversos cuerpos de seguridad de la UE para vigilar y almacenar el movimiento y la circulación de personas.

TABLA 2

Supervisar	los flujos migratorios y realizar análisis de riesgos que abarquen todos los aspectos de la gestión integrada de las fronteras
	las necesidades operativas de los Estados miembros en relación con la aplicación de los retornos, incluida la recopilación de datos operativos
	la gestión de las fronteras exteriores mediante funcionarios de enlace de la Agencia en los Estados miembros
	el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades en las fronteras exteriores y en las operaciones de retorno
Realizar	evaluaciones de la vulnerabilidad, incluida la evaluación de la capacidad y preparación de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas y a los retos en las fronteras exteriores
Apoyar	el desarrollo y el funcionamiento de EUROSUR
Asistir	a los Estados miembros en circunstancias que requieran un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores mediante la coordinación y organización de operaciones conjuntas o con intervenciones fronterizas rápidas,, teniendo en cuenta que algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y salvamento marítimo de conformidad con el Derecho de la Unión y con el Derecho internacional
	y prestar asistencia en todas las fases del proceso de retorno sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno, que siguen siendo competencia exclusiva de los Estados miembros
Ayudar	a los Estados miembros y a terceros países en la formación de los guardias de fronteras nacionales, de otro personal competente y de los expertos en retorno, en particular mediante la fijación de normas y programas comunes de formación, también sobre los derechos fundamentales
	y prestar ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 656/2014 y el Derecho internacional, para apoyar las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas
Participar	en la elaboración y en la gestión de actividades de investigación e innovación importantes para el control de las fronteras exteriores, incluido el empleo de tecnología de vigilancia avanzada y el desarrollo de sus propios proyectos piloto cuando sea necesario para la realización de actividades
Desplegar	el cuerpo permanente en el marco de los equipos de gestión de fronteras, los equipos de apoyo a la gestión de la migración y los equipos de retorno durante las operaciones conjuntas, las intervenciones fronterizas rápidas, las operaciones de retorno y las intervenciones de retorno

Tabla 2. Principales funciones de Frontex según su reglamento de 2019.

Fuente: realización propia a partir de Diario Oficial de la Unión Europea (2019).

Como se puede observar en las actividades recogidas, el rescate de personas es una actividad colateral, y una obligación según el Derecho Internacional que aparece al “asistir” en operaciones conjuntas a los Estados miembros. Sobre esta cuestión, la resolución del Parlamento Europeo de 2023, publicada a raíz de la investigación del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex, que ya hemos comentado anteriormente, realiza también diversos comentarios. Entre ellos afirma que la Agencia debería tener un papel “más proactivo” en las tareas de búsqueda y salvamento, y señala que

la inexistencia de una misión de búsqueda y salvamento a escala de la Unión y la falta de capacidades de búsqueda y salvamento provistas por los Estados miembros ha llevado a otras organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a paliar las carencias en dichas capacidades. (Parlamento Europeo 2023, 11)

La inexistencia de un mandato y de operaciones dedicadas al rescate de personas en Frontex es una de las principales conclusiones de un informe que analiza las 19 principales operaciones por extensión y presupuesto de Frontex de 2005 a 2018 (Ruiz Benedicto 2019). Por tanto, tenemos datos suficientes para poder desmontar el discurso de la UE de que Frontex “salva vidas”. En cambio, resulta esencial destacar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el salvamento de vidas en el mar, pese a la persecución y a las dificultades a las que se enfrentan, precisamente por parte de los gobiernos europeos. Esta persecución es cada vez más común, sobre todo desde el año 2017, y ya se denomina como “criminalización de la solidaridad” (Martínez 2019, 9).

5.1. Operación Tritón: girando el timón de lo humanitario a lo securitario

La operación Tritón, coordinada por Frontex, vino a sustituir en 2014 a la operación desplegada por el gobierno italiano denominada Mare Nostrum, aunque siguió liderada por el Ministerio de Defensa italiano, cubriendo las aguas territoriales de Italia y Malta. La operación italiana Mare Nostrum contó con el mandato de search and rescue (SAR) y estaba compuesta por una flota civil de organizaciones de salvamento (Cusumano 2018). Con un presupuesto de 11 millones mensuales consiguió rescatar, de 2013 a 2014, 170 mil personas (Triandafyllidou y Mantanika 2017, 22). En cambio, la operación coordinada por Frontex, Tritón, que la sustituyó contaba con un mandato centrado en acabar con los traficantes y las mafias del Mediterráneo (Frontex 2017; Triandafyllidou y Mantanika 2017, 23, Cusumano 2018, 4). También, contó con un presupuesto mucho más reducido que el del operativo italiano: 3 millones mensuales (Taylor 2015).

Resulta significativo el cambio de una operación por otra. En primer lugar, se sustituye una operación que resultaba exitosa en lo que respecta al rescate de personas. Segundo, se cambia el mandato de rescate con flota civil implicada, por una con un mandato de persecución de mafias, compuesta por agentes de seguridad exclusivamente. Y tercero, se reduce de manera considerable el presupuesto destinado a esta operación justo en un momento en el que los desplazamientos forzados no paraban de aumentar.

Con todo, un año dramático de muertes en el mar tras el despliegue de Tritón, en 2015 la UE decide reforzar la operación con la colaboración de la operación Poseidon, también coordinada por Frontex, que pasó a ser denominada Expanded Triton. El refuerzo se hizo efectivo en presupuesto y en equipos: barcos, patrulleros, helicópteros y agentes especializados en filtrado de personas, entre otros medios (Frontex 2015). Un total de 26 países europeos participaron en la operación Tritón con el despliegue de técnicos y equipos.⁴ A pesar del refuerzo, se mantiene el enfoque securitario, que ya hemos expuesto, de persecución del crimen y las mafias, sin flota civil ni organismos de rescate. Desde luego, es pertinente tomar en consideración este giro de timón por parte de la UE como un punto de inflexión que marcará el abordaje de las futuras operaciones.

En 2015, la operación pasa también a coordinarse con la misión, bajo el paraguas de la Política Común de Seguridad y Defensa, EUNAVFOR Med (renombrada como Operación Sophia), destinada a asegurar el embargo de armas en Libia, el control y vigilancia de la costa libia y la persecución de las mafias y el tráfico de personas (Cusumano 2018). La UE pidió la colaboración de los operativos de la OTAN ya desplegados en el Mediterráneo para llevar a cabo su misión. Esta primera colaboración entre la OTAN y Frontex marca el inicio de la militarización de las migraciones en el Mediterráneo.

La operación Sophia, no ha estado exenta de críticas, por un lado, porque una de sus funciones era destruir las embarcaciones confiscadas de las mafias en las que viajaban las personas desplazadas. Ante la imposibilidad de recuperar las embarcaciones al ser destruidas, las mafias han acabado empleando materiales más precarios, como balsas de goma. Esto se ha traducido en un mayor riesgo para las personas que viajan en ellas,

⁴ Los países que aportaron o participaron en la operación fueron: Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España, Suiza, Suecia, e Inglaterra.

contribuyendo a que se produzcan más muertes. Por otro, porque no ha disuadido a las mafias, que se adaptan rápidamente a nuevas rutas, también más largas y peligrosas.

EUNAVFOR Med Sophia es sustituida en 2020 por EUNAVFOR Med Irini, una operación con el mismo mandato, pero en una zona geográfica alejada de las rutas migratorias habituales (Soler García 2022, 49). Frontex mantiene la colaboración con esta operación, con el cometido de formar a guardacostas y armada libias. Esta colaboración se realiza a pesar de que un informe de la Misión Independiente de Investigación sobre Libia documentó pruebas de que, desde principios de 2016, se han cometido innumerables crímenes contra personas libias y migrantes en todo el país. El informe recoge numerosos casos de detención arbitraria, asesinato, tortura, violación, esclavitud, esclavitud sexual, ejecución extrajudicial y desaparición forzada (Consejo de Derechos Humanos 2023). Entre los responsables de los abusos sistémicos encontrados está implicado personal y funcionarios del Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal y la Guardia Costera de Libia (Consejo de Derechos Humanos 2023, 8). Por tanto, estamos ante otra misión en la que se han documentado vulneraciones de derechos muy graves, pese a lo cual Frontex continúa colaborando y formando a algunos de los presuntos perpetradores.

Se puede decir que Mare Nostrum y Tritón marcan un antes y un después en la política fronteriza europea. Con el despliegue de Tritón para sustituir a Mare Nostrum se consolida la securitización de la gestión migratoria. A partir de este momento, ningún otro Estado miembro realizará misiones específicas de rescate como lo fue Mare Nostrum.

5.2. Operaciones conjuntas con la OTAN en el Mediterráneo: la militarización de las migraciones

La Unión Europea lleva décadas colaborando con algunas misiones de control y vigilancia de las migraciones juntamente con la OTAN, como con la operación *Active Endeavour* desplegada en el Mediterráneo desde el 2001 para la vigilancia y el control del terrorismo. Esta operación también servía para informar a los guardacostas griegos sobre las mafias y los recorridos de los flujos migratorios. Ante el aumento de los desplazamientos forzados en 2016, cambió sus objetivos convirtiéndose en una operación de seguridad más amplia denominada *Sea Guardian* (OTAN 2023) e incorporando el control de los flujos migratorios en su mandato (Sarantaki 2019, 14). La operación incluía, en palabras de la por aquel entonces ministra de Defensa alemana, Ursula von der Leyen, en virtud de un acuerdo con Turquía, que las personas migrantes, entre ellas potenciales demandantes de asilo, encontradas en aguas griegas fueran transferidas a Turquía (Frelick 2016).

En febrero de 2016, a petición de Alemania, Grecia y Turquía, se aprobó dar asistencia en las fronteras de los miembros europeos de la Alianza. De esta manera, el despliegue militar de la OTAN, *Maritime Group 2* (SNMG2), vino a colaborar con las operaciones que ya se estaban llevando a cabo en el mar Egeo coordinadas por Frontex. El objetivo era reforzar la colaboración entre la UE, a través de Frontex y la OTAN, para fortalecer el reconocimiento, control y vigilancia del mar Egeo y de las aguas internacionales.

Esta operación de la OTAN se compone de siete barcos militares de diferentes miembros de la Alianza; FGS Karlsruhe (Alemania); RFA Cardigan Bay (Reino Unido); TCG

Bodrum (Turquía); USNS Grapple (Estados Unidos); HS Aittitos (Grecia); HS Krateos (Grecia); HS Psara (Grecia) (OTAN 2016).

Es importante destacar que, ni Frontex ni los guardas costeros turcos o griegos tienen capacidad para actuar o intervenir en aguas internacionales, ya que deben ceñirse a sus aguas nacionales. En cambio, las operaciones de la OTAN permiten interceptar barcos de personas desplazadas y dejarlos en territorio de otro Estado miembro de la Alianza, como es el caso de Turquía.

Por tanto, este paso de la policialización del espacio fronterizo a la militarización, no sólo se justifica por el refuerzo en sus objetivos, también por una ampliación del espacio geográfico de actuación. De esta manera, la misión de la OTAN puede interceptar y desviar las embarcaciones de migrantes hacia Turquía. En este sentido, cabe señalar también que Turquía es signatario de la Convención de Ginebra de 1951 y sus protocolos adicionales, pero solo reconoce el estatuto a las personas que buscan protección como consecuencia de conflictos acaecidos en el continente europeo. Sin embargo, es cierto que el resto de las personas pueden acceder a un estatuto de refugiadas condicional. Aunque no deja de ser un reconocimiento limitado, lejos del nivel de protección que estas personas podrían obtener en países de la UE (CEAR 2020, 8).

5.3. El caso de Ucrania: una operativa fronteriza sesgada

Al poco tiempo de haber comenzado la invasión rusa en marzo de 2022, la Comisión Europea aprueba dos medidas de urgencia para Ucrania. Primero, la reactivación de la “Directiva de protección temporal” (Council Implementing Decision 2022/382), Y segundo, el envío de agentes de Frontex como apoyo para la gestión fronteriza de los puntos fronterizos por los que huían la mayoría de las personas desplazadas por la guerra. El acuerdo fue aprobado en tiempo récord (Consejo de la Unión Europea 2022). Este hecho representa una muestra de cómo, en momentos críticos, la Unión Europea dispone de los medios y las capacidades para aprobar medidas de apoyo para las personas desplazadas por la fuerza.

La reactivación de la “Directiva sobre protección temporal” se concibió en 2001 específicamente para ofrecer protección inmediata a las personas desplazadas. De esta manera, se buscaba evitar los complicados sistemas de asilo de los Estados miembros. En el caso del conflicto ruso-ucraniano se aprobó la reactivación el 4 de marzo de 2022, una semana después de la invasión. En ella se incluyó un reparto más equitativo entre los países europeos para la acogida de personas desplazadas, y una “plataforma de solidaridad” coordinada por la Comisión. A través de ella, los Estados puedan intercambiar información de forma ágil sobre su capacidad de acogida.

Las medidas aprobadas incluyen aspectos relevantes para poder ofrecer una acogida digna, como derechos de residencia; acceso a vivienda; asistencia médica; derecho a tutela en menores; o acceso a educación. Es decir, es una herramienta de la que la Comisión Europea hubiese podido echar mano en casos de desplazamientos derivados de guerras tan brutales como la de Siria, Libia o Afganistán, por citar sólo algunas.

La Directiva también contempla más apoyo de otros organismos y agencias, como es el caso de Frontex. En este sentido, la Agencia activó un mecanismo de respuesta a las crisis y creó un equipo especializado que trabajaba 24/7, para proporcionar supervisión e

información sobre el estado en los pasos fronterizos, de las personas refugiadas y garantizar y facilitar los corredores para evacuaciones. Para ello, Frontex movilizó con estas funciones a los 500 agentes que tenía desplegados en la frontera oriental europea. A estos, sumó 350 más para actuar también en terceros países que podían estar recibiendo mayor número de personas desplazadas, como era el caso de Moldavia (Frontex 2022, 2023a).

Desde luego, el caso de Ucrania representa un ejemplo de cumplimiento de las obligaciones de la UE de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y otras regulaciones internacionales y nacionales. En la que Frontex colaboró para garantizar la acogida y el refugio. Desgraciadamente, también plantea cuestiones incómodas pero necesarias ¿por qué no se activó la UE de esta manera durante la brutal guerra de Siria? Esta operación demuestra que, las capacidades y recursos existen, y las personas ucranianas refugiadas en la UE están lejos de ser consideradas “una invasión”. Después de analizar este despliegue operacional, el doble rasero de la UE en materia de acogida queda al descubierto y pone en cuestión los sistemas de acogida y de gestión fronteriza, así como su compromiso con los derechos humanos.

6. Conclusiones

Después del análisis realizado es posible visualizar con claridad de qué forma el poder de Frontex ha aumentado de manera colosal en cuanto a sus funciones, su presupuesto y su capacidad operativa en los últimos 20 años. Su presupuesto, que en 2004 era apenas de 6 millones de euros, en 2025 se prevé que supere los 1.000 millones. En total la UE ha destinado a Frontex más de 6.335 mil millones de euros desde que fue creada. Los cambios producidos en su reglamento, y su crecimiento presupuestario se han visto influenciados por importantes acontecimientos relacionados con la circulación de personas, como la denominada “crisis migratoria” de 2015 y la pandemia de COVID-19 en 2020. Hechos que demuestran que el control y la vigilancia de la circulación de personas es uno de los puntos calientes para Frontex.

Sin embargo, el crecimiento en recursos, poder y capacidad de acción de la Agencia ha ido acompañado de numerosas polémicas relacionadas con graves vulneraciones de derechos. Y, como se ha visto, parece que no van acompañadas de responsabilidades legales en la misma medida que su poder, capacidad e influencia. Por este motivo, Frontex crea un “agente de derechos fundamentales” que cristaliza en la Fundamental Rights Office (FRO). Sin embargo, a lo largo de este trabajo hemos mostrado con claridad las limitaciones que presenta esta oficina. Para empezar, cuenta con un personal limitado, cuyo crecimiento no es proporcional al del resto de la Agencia. Y una dotación presupuestaria, también mínima, si tenemos en cuenta el presupuesto global de Frontex. Desde que la FRO fue creada, apenas hay algún año en el que se le haya destinado más del 0,17% del total del presupuesto de Frontex. Además, algunos de los escándalos más conocidos en relación con la Agencia se producen con la FRO ya creada, lo que es indicativo de lo limitado de sus capacidades. A lo que se suma, las dudas que presenta que un organismo pueda fiscalizarse desde dentro y otras cuestiones relacionadas con garantizar la capacidad de las personas denunciantes. Algunas de estas polémicas están relacionadas con expulsiones en caliente en colaboración con guardacostas griegos y con cuerpos de seguridad húngaros. A estos hechos, hay que sumarle el caso de Libia, donde diferentes organismos están siendo investigados por graves vulneraciones de derechos

y agresiones contra personas migrantes. Entre estos organismos, se encuentran funcionarios del Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal y la Guardia Costera de Libia, que dan apoyo operacional y son formados por Frontex.

Con todo, la operación desplegada a raíz de la guerra en Ucrania en 2021 por los organismos europeos en la que colaboró Frontex, demuestra que una operación que cumpla con los derechos humanos y las obligaciones de la UE es posible. La ejecución ejemplar de esta operación despierta, aún más dudas, sobre la forma de trabajar de Frontex. Asimismo, genera suspicacias sobre los posibles sesgos racistas que las instituciones europeas están aplicando en materia de acogida.

En definitiva, tanto el concepto como la práctica de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se basan en la securitización de los movimientos de personas en concreto, y de los flujos migratorios en general. El movimiento de personas es abordado como una amenaza que debe ser controlada, registrada, vigilada e interceptada. El mandato principal de Frontex, a pesar de lo que la UE a menudo afirma, es el de combatir e interceptar los crímenes en los espacios fronterizos. Por lo tanto, no se la puede considerar una agencia de rescate de personas.

Por último, cabe preguntarse si se deben abordar las migraciones con las mismas herramientas y medios que el resto de los crímenes transfronterizos, como el tráfico de drogas o el contrabando. Esta pregunta es más pertinente aún, cuando las primeras son personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. En el caso de Frontex, no solo se trata de una Agencia que se ha construido en base a un modelo securitario sino que, a medida que ha ido evolucionando este enfoque se ha reforzado. A ello se ha sumado la colaboración, cada vez más común, con la OTAN, cuya intervención en la gestión de los flujos migratorios presenta nuevos riesgos para garantizar los derechos humanos.

Referencias

- ACNUR, 2024. *Refugee Data Finder* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries>
- Andersson, R., 2014. Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands. *Anthropological Quarterly* [en línea], 87(1), 119–150. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/anq.2014.0002>
- Andersson, R., 2016. Hard-wiring the frontier? The politics of security technology in Europe's fight against illegal migration. *Security Dialogue* [en línea], 47(1), 22–39. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010615606044>
- AsktheEU, 2016. *Frontex, Annual Brief 2015* [en línea]. Disponible en: <https://www.asktheeu.org/en/request/2541/response/9192/attach/3/Annual%20Brief%202016%20With%20Top10%20v2%20A4.pdf>
- Bigo, D., 2014. The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue* [en línea], 45(3), 209–225. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010614530459>

- CEAR, 2020. *Reasentamiento y protección internacional en Turquía* [en línea]. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-TURQUIA-CEAR.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos, 2023. *Informe de la Misión Independiente de Investigación sobre Libia* [en línea]. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/52/83>
- Consejo Europeo, 2015. *Valletta Summit, 11–12 November 2015, Action Plan* [en línea]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf
- Consejo Europeo, 2022. *Moldavia: el Consejo adopta una Decisión sobre la firma de un acuerdo para que Frontex preste apoyo operativo habida cuenta de la invasión rusa de Ucrania* [en línea]. Comunicado de prensa. 17 de marzo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/17/moldova-council-adopts-decision-to-sign-agreement-for-frontex-operational-support-in-light-of-russia-s-invasion-of-ukraine/>
- Consejo Europeo, 2025. *Yearly irregular arrivals and fatalities (2014–2025)* [en línea]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/yearly-irregular-arrivals-and-fatalities/#0>
- Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine. *Official Journal of the European Union* [en línea], L 71/1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>
- Cusumano, E., 2018. Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict* [en línea], 54(1), 3–24. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010836718780175>
- Frelick, B., 2016. *NATO enters the migration control business* [en línea]. 18 de febrero. Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2016/02/18/nato-enters-migration-control-business>
- Frontex, 2005–2024. *Public register of documents* [en línea]. Disponible en: <https://prd.frontex.europa.eu/>
- Frontex, 2015. *Frontex welcomes pledges to boost operations Triton and Poseidon* [en línea]. 23 de abril. Disponible en: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-welcomes-pledges-to-boost-operations-triton-and-poseidon-U6vDFW>
- Frontex, 2017. *Joint Operation Triton 2017* [en línea]. 21 de julio. Disponible en: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/multimedia/photos/joint-operation-triton-2017-F5zOKg>
- Frontex, 2021. *European Centre for Returns in brief* [en línea]. Disponible en: https://media.frag-den-staat.de/files/foi/549838/eu_centre_for_returns_in-brief.pdf

- Frontex, 2022. *Ukraine: Frontex support to Member States* [en línea]. 4 de mayo. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/ukraine-frontex-support-to-member-states-PAEQqq>
- Frontex, 2023a. *Frontex stands with Ukraine* [en línea]. 24 de febrero. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-stands-with-ukraine-koMhlh>
- Frontex, 2023b. *Returns and Reintegration* [en línea]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/>
- Gil, A., 2022. Dimite el director de Frontex por los escándalos de las devoluciones en el Mediterráneo. *Eldiario.es* [en línea], 29 de abril. Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/dimite-director-frontex-escandalos-devoluciones-mediterraneo_1_8954037.html
- Gkliati, M., 2022. The Next Phase of the European Border and Coast Guard: Responsibility for Returns and Pushbacks in Hungary and Greece. *European Papers* [en línea], 7(1), 171–193. Disponible en: <https://search.datacite.org/works/10.15166/2499-8249/553>
- Koslowski, R., 2004. Intersections of information technology and human mobility: globalization vs. homeland security. *ESRC/SSRC Money and Migration After Globalization Colloquium*. University of Oxford.
- Léonard, S., 2009. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research* [en línea], 5(3), 371–388. Disponible en: <https://doi.org/10.30950/jcer.v5i3.239>
- Léonard, S., 2011. *FRONTEX and the securitization of migrants through practices* [en línea]. European University Institute. Disponible en: <https://www.eui.eu/documents/rscas/research/mwg/201011/sleonardpaper.pdf>
- Marengoni, V., 2016. *El desplazamiento de personas: refugiados y principio de non-refoulement* [en línea]. Trabajo de fin de máster. Universidad Internacional de La Rioja. Disponible en: <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4844/Valeria%20Marengoni.pdf>
- Martínez, M., 2019. La criminalización de la solidaridad. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, 8–18.
- McGuire, R.H., 2013. Steel walls and picket fences: Rematerializing the U.S.-Mexican border in Ambos Nogales. *American Anthropologist* [en línea], 115(3), 466–480. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/aman.12029>
- Messina, A., 2014. Securitizing Immigration in the Age of Terror Politics. *World Politics* [en línea], 66, 530–559. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887114000148>
- Migration and Home Affairs, 2025. *New Common European System for Returns* [en línea]. 11 de marzo. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-common-european-system-returns-2025-03-11_en

- Missing Migrants, 2025. *Migration within the Mediterranean* [en línea]. Disponible en: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- OTAN, 2023. *Operations and missions: past and present* [en línea]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm
- Pajares, M., 2002. La política europea de inmigración. *Cuadernos de Relaciones Laborales* [en línea], 20(1), 143–165. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0202120143A>
- Parlamento Europeo, 2015. *Outcome of the Valletta Summit on Migration* [en línea]. 19 de noviembre. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572779/EPRS_ATA\(2015\)572779_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572779/EPRS_ATA(2015)572779_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, 2023. *Frontex: investigación del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex de la Comisión LIBE, Resolución de 14 de diciembre de 2023* [en línea]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0483_ES.pdf
- Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea], L 349/1. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2004/349/L00001-00011.pdf>
- Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea], L 251/1. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf>
- Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea], L 295/1. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/295/L00001-00131.pdf>
- Riehle, C., 2022. First Frontex-led Return Operation. *eucrim.eu* [en línea], 26 de abril. Disponible en: <https://eucrim.eu/news/first-frontex-led-return-operation/>
- Ruiz Benedicto, A., 2019. *Custodiar la fortaleza. El papel de Frontex en la militarización y securitización de los flujos migratorios en la Unión Europea* [en línea]. Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Disponible en: <https://centredelas.org/publicacions/informe-40-custodiar-la-fortalesa-el-papel-de-frontex-en-la-militaritzacio-i-securititzacio-dels-fluxos-migratoris-a-la-unio-europea/>
- Ruiz Benedicto, A., Fraile, M., y Ladan, S., 2024. *¿Quién vigila al vigilante? Violencia en las fronteras e impunidad en Frontex* [en línea]. Centre Delàs con Irídia. Disponible en: <https://centredelas.org/publicacions/quienvigilaalvigilante/>
- Sarantaki, A.M., 2019. *Frontex & NATO: A New Partnership in the Making* [en línea]. Working Paper 100/2019. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy. Disponible en: https://www.eliampep.gr/wp-content/uploads/2019/02/100_2018_-_WORKING-PAPER- Antonia-Maria-Sarantaki.pdf

- Sassen, S., 2007. Una sociología de la globalización. *Análisis Político* [en línea], 61, 3–27. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bd32>
- Soler García, C., 2022. La Unión Europea, ¿un gendarme en el Mediterráneo central? Las operaciones EUNAVFOR MED SOPHIA e IRINI. *Revista Española de Derecho Internacional* [en línea], 74(1), 47–63. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.74.1.2022.1a.02>
- Taylor, A., 2015. Italy ran an operation that saved thousands of migrants from drowning in the Mediterranean Sea. *The Washington Post* [en línea], 20 de abril. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/20/italy-ran-an-operation-that-save-thousands-of-migrants-from-drowning-in-the-mediterranean-why-did-it-stop/>
- Triandafyllidou, A., y Mantanika, R., 2017. Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea. *Migración y Desarrollo* [en línea], 15(28), 7–38. Disponible en: <https://doi.org/10.35533/myd.1528.at.rm>
- Zichi, G.L., 2018. International Politics, Migration, and the Europe of Malta. The Valletta Summit and the Euro-Mediterranean Challenges for the EU and Africa. En: G. Truda y J. Spurk, eds., *On Migrants Routes in the Mediterranean. Political and Juridical Strategies* [en línea]. Fisciano: ICSR Mediterranean Knowledge, 55–69. Disponible en: <https://iris.unipa.it/retrieve/e3ad891c-d330-da0e-e053-3705fe0a2b96/2018%20Mediterranean%20knowledge.pdf>

Jurisprudencia

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), 2020. *Sentencia de 17 de diciembre de 2020 — Asunto C-808/18 Comisión vs Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)* [en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0808>
- WS, WT, WY, WZ, YA, YB contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Conclusiones de la abogada general Sra. Tamara Ćapeta presentadas el 12 de junio de 2025. Asunto C-679/23 P [en línea]. Disponible en: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&mode=DOC&pageIndex=0&docid=301170&part=1&doclang=ES&text=&dir=&occ=first&cid=4328362>