

Reglamento 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas comunes en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea [DOUE L 189, de 27-VI-2014]

VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES

El Reglamento 656/2014 constituye el último paso en el establecimiento de normas comunes relativas a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la agencia Frontex. Este texto es la respuesta de la Unión Europea a la preocupación mostrada por diputados del Parlamento Europeo, organizaciones de defensa de los derechos humanos y algunos Estados miembros sobre el respeto a los derechos fundamentales y a los derechos de los refugiados en las operaciones marítimas coordinadas por la Agencia. Hasta ahora, la incertidumbre jurídica en la materia y la existencia de normas nacionales diferentes e incluso conflictivas han socavado la eficacia de estas operaciones y el respeto a los derechos fundamentales, especialmente el principio de no devolución. Sin embargo, y a pesar de la necesidad de un marco común y claro para las operaciones coordinadas por Frontex, el proceso que ha dado lugar a esta norma ha sido largo y ha requerido la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En octubre de 2009 el Consejo Europeo llamó la atención sobre la necesidad de establecer procedimientos operativos y reglas de intervención claras en las operaciones marítimas conjuntas, garantizando además la seguridad de los migrantes según lo dispuesto por el Derecho internacional (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 29-30 de octubre de 2009). En respuesta a este llamamiento el Consejo aprobaría la [Decisión 2010/252/UE del Consejo de 26 de abril de 2010, por la que se completa el código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea](#) (DOUE L 111, de 4-V-2010) con arreglo al procedimiento de comitología, que pronto fue objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. El Parlamento Europeo consideraba que el Consejo había rebasado las competencias de ejecución que le habían sido conferidas en virtud del artículo 12, apartado 5 del Código de Fronteras Schengen, puesto que introducía nuevos elementos esenciales en dicho Código (disposiciones relativas a interceptación, rescate y desembarco), y sostenía que la Decisión debía haberse aprobado a través del procedimiento legislativo ordinario. Mediante [sentencia](#) del 5 de septiembre de

2012, asunto C-355/10, el Tribunal daría la razón al Parlamento, considerando que las disposiciones introducidas mediante la Decisión eran elementos esenciales del Código de Fronteras Schengen y no normas adicionales según lo dispuesto en su artículo 12. Por otro lado, el Tribunal decidió mantener los efectos de la Decisión hasta que fuera sustituida por nuevas normas.

De acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, la iniciativa legislativa para el Reglamento 656/2014 corrió a cargo de la Comisión, que presentó su propuesta de Reglamento en marzo de 2013 [COM(2013) 197 final Bruselas, 12-IV-2013]. En contra de lo que cabría esperar tratándose de un ámbito tan sensible, la norma fue aprobada tras el acuerdo en primera lectura entre Parlamento y Consejo. En el pleno del Parlamento Europeo, que contó con el portugués Carlos Coelho como ponente, la norma fue aprobada en marzo de 2014 por 528 votos a favor, 46 en contra y 88 abstenciones.

El ámbito de aplicación del nuevo Reglamento, que tiene como base jurídica el artículo 77, apartado 2, letra d) del TFUE, abarca las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas exteriores que los Estados miembros lleven a cabo en coordinación con Frontex (art. 1). Como primera novedad debe señalarse que el texto amplía el concepto de «vigilancia de fronteras», incluyendo medidas positivas de interceptación, búsqueda, salvamento y desembarco (considerando 1 y capítulo III). La norma también incluye lo dispuesto en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (Decisión 2006/616/CE, de 24 de julio de 2006; *DOUE* L 262, de 22-IX-2006, y Decisión 2006/617/CE, de 24 de julio 2006; *DOUE* L 262, de 24-VII-2006), ya que la interceptación de barcos queda ahora vinculada al requisito de albergar dudas razonables de que éstos estén involucrados en tráfico ilícito (arts. 6 y 7). Además establece una clara distinción entre operaciones de interceptación en el mar territorial (art. 6), en alta mar (art. 7) y en zona contigua (art. 8), añadiendo más claridad a las condiciones en las que pueden desplegarse dichas acciones.

Otra novedad radica en la distinción entre el desembarco de migrantes tras una operación de interceptación y tras una acción de salvamento (art. 10). En el primer caso éste se efectuará en el Estado miembro ribereño o, en interceptaciones en alta mar, podrá producirse en el tercer Estado del que haya partido el barco siempre que queden garantizados el principio de no devolución y el respeto a los derechos fundamentales. En el caso de las operaciones de salvamento, el Reglamento introduce el concepto de «lugar seguro», artículo 2, apartado 12 y artículo 10, letra c), según se define en las Directrices de la Organización Marítima Internacional ([Resolución MSC.167 \(78\), adoptada el 20 de mayo de 2004](#)).

En cuanto a la protección de los derechos fundamentales y al principio de no devolución, el Reglamento se hace eco de la [sentencia](#) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto *Hirsi Jamaa y Otros contra Italia*, de 23 de febrero de 2012, en lo relativo al desembarco en terceros países de personas interceptadas o

rescatadas. El artículo 4 establece directrices claras sobre esta acción, que sólo podrá llevarse a cabo tras haber constatado que el desembarco en el tercer país no conlleve riesgo de sufrir pena de muerte, tortura o cualquier trato inhumano por parte de las personas interceptadas. Con esta idea se incluye la obligación de identificar e informar adecuadamente a las personas afectadas sobre el lugar de desembarco, y de darles la oportunidad de expresar sus razones para creer que dicho desembarco infringiría el principio de no devolución. Por último, y como enmienda presentada por el Parlamento en primera lectura, el Reglamento hace referencia a los mecanismos de solidaridad que los Estados miembros sometidos a una fuerte presión migratoria tienen a su disposición (art. 12).

El Reglamento 656/2014 pretende, en conclusión, establecer un marco claro para las operaciones de interceptación y rescate coordinadas por Frontex. Con esta nueva norma, los Estados miembros participantes disponen de unas directrices más eficaces que garantizan una mayor efectividad a las operaciones de la Agencia, garantizando al mismo tiempo el respeto a los derechos fundamentales tal y como se recogen tanto en la Carta Europea de Derechos Fundamentales como en los demás instrumentos internacionales aplicables.

Enrique SALA LEDESMA
Máster en Estudios de la Unión Europea
Universidad de Salamanca
salaenrique@usal.es