

## LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS: PIEDRA ANGULAR DEL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES EUROPEAS

### THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY: CORNERSTONE OF THE EUROPEAN EXTERNAL BORDER CONTROL

ANGELO CHIARIZIA<sup>1</sup>

Doctorando de la Universidad Nacional de Educación a Distancia  
(UNED)

**Sumario:** *I. Introducción: el camino hacia la creación de la Agencia Frontex. II. FRONTEx: estructura y recursos. II.A. Organigrama de la Agencia Frontex. II.B. El Consejo de Administración. II.C. El Director Ejecutivo. II.D. Las divisiones de Frontex. III. ¿Una nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas? III.A. Las razones del cambio. III.B. La nueva estructura creada por el Reglamento (UE) 2019/1896. III.C. Las principales novedades. III.C.1. El ciclo estratégico plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores. III.C.2. Capacidades: el Cuerpo Permanente. III.C.3. La integración de EURO-SUR en Frontex. III.C.4. La protección de los derechos humanos. 4. Ideas finales a modo de recapitulación.*

**Resumen:** Desde finales de los años 1990<sup>2</sup>, la UE ha buscado desarrollar la llamada «dimensión exterior» de la cooperación en el ám-

---

<sup>1</sup> El autor está realizando su tesis doctoral que lleva por título *Challenges and Opportunities of the European Border Coast Guard Agency (Frontex) in Western Balkans. Case Study in the Republic of North Macedonia*, en el Programa de Doctorado de la Unión Europea (UNED).

<sup>2</sup> BOSWELL, C., «The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy», *International Affairs*, Volume 79, Issue 3, May 2003, Pages 619–638.

bito de la migración y el asilo. Se trata de un intento de gestionar la inmigración mediante la cooperación con los países de origen y tránsito. Más allá del análisis de las políticas de fronteras, inmigración y asilo de la Unión Europea, estimamos necesario el examen de las herramientas técnicas y operativas que la Unión Europea tiene para implementar estas políticas de manera eficiente. Ese es el propósito de este trabajo.

**Palabras clave:** Cuerpo Permanente, Inmigración, Fronteras, Frontex, Unión Europea, Derechos Humanos

**Abstract:** Since the late 1990s, the EU has sought to develop the so-called ‘external dimension’ of cooperation in the area of migration and asylum. This is an attempt to manage migration through cooperation with countries of origin and transit. Beyond the analysis of the EU’s border, immigration and asylum policies, we consider it necessary to examine the technical and operational tools that the EU has to implement these policies efficiently. That is the purpose of this paper.

**Keywords:** Standing Corps, Immigration, Borders, Frontex, European Union, Human Rights.

## I. INTRODUCCIÓN: EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA FRONTEX

El Espacio Schengen es considerado como un logro sobresaliente de la integración europea aunque inicialmente se creó fuera del marco europeo<sup>3</sup>. La idea detrás del Acuerdo de Schengen era que los estados miembros (EEMM) abolieran todas las restricciones en sus fronteras internas, permitiendo que personas y bienes circularan libremente entre los estados miembros. Desde el principio del proyecto quedó claro que esto traería nuevos desafíos, ya que esta libertad de movimiento beneficia no sólo a quienes participan en todo tipo de actividades legales, sino también para quienes tienen la intención de cometer actividades ilegales. Para reducir este riesgo, el foco del control fronterizo se fue desplazando de las fronteras interiores hacia las fronteras alrededor del Espacio Schengen<sup>4</sup>, implementándose, desde

---

<sup>3</sup> HARTWIG, S., «Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime», *EUCRIM*, 02/2020, pp. 134 – 138. <https://eucrim.eu/articles/frontex-coordinating-controls-combating-crime/>.

<sup>4</sup> MOSER, C., «A Very Short Introduction to Frontex – Unravelling the Trajectory of one of the EU’s Key Actors», *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/a-very-short-introduction-to-frontex-unravelling-the-trajectory-of-one-of-the-eus-key-actors/>.

finales de la década de 1990, diversas medidas y fórmulas, en gran medida informales, de coordinar los controles fronterizos externos.

Inicialmente, como proyecto piloto, la UE estableció centros en cada país miembro para gestionar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así como para realizar análisis de riesgos y capacitar a guardias fronterizos. Sin embargo, pronto se mostró evidente que debería haber una única organización que coordinara la implementación de esta política a nivel europeo, por lo que se decidió integrar todos estos centros en uno solo y crear un único órgano. Esta idea quedó reflejada en las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002, reunión en la que se destacó la necesidad de implementar una serie de medidas a corto plazo para crear una institución conjunta que asumiera todas las funciones de control fronterizo<sup>5</sup>.

Sin embargo, a pesar del acuerdo plasmado en las Conclusiones del Consejo de Sevilla (2002), lo cierto es que los Estados miembros se habían mostrado siempre reacios a delegar poderes a las instituciones europeas en el delicado ámbito de la gestión de fronteras. Fue la inminente adhesión de varios países de Europa del Este en 2004 lo que proporcionó el suficiente impulso político para la creación del nuevo «mecanismo europeo», ya que había preocupaciones sobre la capacidad de los futuros estados miembros de la UE para gestionar adecuadamente sus fronteras<sup>6</sup>. Como resultado, en octubre de 2004, se aprobó el Reglamento (CE) n° 2007/2004<sup>7</sup> del Consejo por el que se creó la Agencia Europea para la Cooperación de Operaciones en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (comúnmente denominada «Frontex»), que inició sus operaciones en mayo de 2005.

---

<sup>5</sup> Así, en las conclusiones 31 y 32, el Consejo Europeo, además de felicitar por los buenos resultados obtenidos por los distintos centros en esta materia, insta a la creación de un órgano único de gestión; en concreto, señala que «[e]l Consejo Europeo se congratula de la reciente aprobación del plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros, elaborado a partir de las tres iniciativas, que debería contribuir, entre otros objetivos, a un mejor control de los flujos migratorios, y pide que se cree sin demora, en el marco del Consejo, el órgano conjunto de expertos en fronteras exteriores, compuesto por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y encargado de coordinar las medidas incluidas en dicho plan» (Conclusión 32); <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>.

<sup>6</sup> LEONARD, S., «The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalization in the EU External Borders Policy», *Journal of Contemporary European Research*, 5 (3), 2019, pp. 371-376.

<sup>7</sup> Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, O.J. L 349, 26.10.2004.

En ese momento, la «securitización» de la migración ya estaba muy asentada, lo que significa que la inmigración ya no se veía principalmente como una cuestión de política social, sino más bien como perteneciente al ámbito de la política de seguridad. Las raíces de este desarrollo se remontan a la década de 1980, pero después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la inmigración se convirtió en un tema central en los debates públicos sobre el control fronterizo debido a su asociación con el crimen organizado y el terrorismo<sup>8</sup>. Este cambio de percepción se vio reforzado aún más por los ataques terroristas de Madrid (2004) y Londres (2005), tras los que surgió un consenso político respecto de que una de las claves para garantizar la seguridad dentro de la UE reside en controles fronterizos más estrictos<sup>9</sup>.

Una de las primeras decisiones de FRONTEX fue impulsar los programas ARGO y ENEAS, cuyo objetivo era evaluar el impacto de los diferentes proyectos en las políticas de inmigración europeas. El primer programa para desarrollar sería el llamado Programa ARGO<sup>10</sup>, cuyo objetivo era mejorar la cooperación administrativa en cuatro ámbitos: el control de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración<sup>11</sup>, estableciéndose además las actividades a realizar en cada

---

<sup>8</sup> HUYSMANS, J., «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies*, 2000, Vol. 38 (5), p. 751; NEAL, A., «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47 (2), 2009, pp. 338–340.

<sup>9</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Security, Migrant flows, and Terrorism in the European Area of Freedom, Security and Justice», *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security* (Ed. Sroka, A.; Castro-Rial, F. & Torres R.), Peter Lang, 2016, pp. 242-244; MITSILEGAS, V., «The Security Union as a Paradigm of Preventive Justice: Challenges for Citizenship, Fundamental Rights and the Rule of Law», *Constitutionalizing the Security Union* (Ed. S. Carrera and V. Mitsilegas), 2017, pp. 5–6.

<sup>10</sup> El Programa ARGO fue adoptado por la Decisión del Consejo 2002/463/EC, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (Programa ARGO).

<sup>11</sup> El artículo 3 de la Decisión 2002/463/EC, define los objetivos generales: «a) promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas; b) promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario para armonizar las decisiones adoptadas por los servicios nacionales de los Estados miembros, evitando así disfunciones que puedan perjudicar el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia; c) mejorar la eficacia global de los servicios nacionales al aplicar las normas comunitarias en el desempeño de sus funciones; d) asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias; e) fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación

uno de estos cuatro «pilares»<sup>12</sup> y se diseñaban acciones concretas<sup>13</sup> como: las acciones de formación, el intercambio de personal entre los EEMM, la utilización de bases de datos informatizadas y el intercambio de información, el desarrollo de buenas prácticas, la realización de acciones operativas conjuntas, el desarrollo de actividades en terceros países o la lucha contra la falsificación de documentos. En definitiva, este programa estaba enfocado a la homogeneización y armonización a la hora de aplicar los estándares europeos, es decir, que cualquier actuación desarrollada en cualquier parte de la frontera exterior de la UE se ajustase a los mismos protocolos independientemente del país donde se lleve a cabo.

Tras la ejecución del programa ARGO, se aprobó el Programa AENEAS<sup>14</sup> que se dedicaba a la asistencia técnica y financiera a terceros países en el ámbito de la inmigración y establecía el plan de acción para los programas piloto de protección regionales<sup>15</sup>, en el marco del nuevo enfoque de la Unión Europea respecto del régimen de protección internacional, inspirados en la experiencia adquirida. Estos programas tendrían la función de fortalecer las capacidades de protección de las regiones y mejorar la situación de los refugiados a través de soluciones duraderas, a través de la repatriación, la integración in loco o el reasentamiento en un tercer país. Básicamente, lo que la Comisión quería era una mayor coordinación de las políticas de la UE en los ámbitos de los refugiados, la ayuda humanitaria y el desarrollo y ello teniendo en cuenta las necesidades de los diferentes países: 1) en las regiones de tránsito, donde sería necesario reforzar las capacidades en las fronteras sur y este de la UE para permitir una

---

de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0463>.

<sup>12</sup> Así, el artículo 4 se dedica a las actividades en el ámbito de las fronteras exteriores, el artículo 5 a las actividades en el ámbito de los visados, el artículo 6 a las actividades en el ámbito del asilo y el artículo 7 a las actividades en el ámbito de la inmigración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0463>.

<sup>13</sup> En el artículo 8 de la Decisión 2002/463/CE puede consultarse la lista de tipos de acciones a desarrollar, si bien el artículo 9 abre la puerta a otras acciones además de las expresamente incluidas en el artículo anterior. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0463>.

<sup>14</sup> El Programa AENAS fue adoptado por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los Programas Regionales de Protección, COM (2005) 388 final, 1.9.2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0388>.

<sup>15</sup> Estos programas se basaron en acciones ya existentes, en el marco del programa de asistencia técnica y financiera a favor de terceros países en el ámbito de la migración y el asilo (AENEAS), y el programa TACIS.

mejor gestión de la migración y ofrecer una protección adecuada a los refugiados y, 2) en las regiones de origen, donde sería esencial una estrecha colaboración con terceros países y una consulta directa con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En definitiva, la Comisión, que sería responsable de la coordinación entre los Estados miembros y los países de origen, tránsito y primer asilo, quería que la cuestión de los refugiados y la protección se convirtiera en una prioridad política para los terceros países y los Estados miembros de la UE. La Comunicación sobre los Programas Regionales de Protección (COM(2005) 388 final) definió el contexto general en el que se implementarían los programas piloto, formuló recomendaciones sobre su alcance geográfico y contenido y esbozó el camino a seguir para integrar el enfoque de estos programas en las relaciones de la Comunidad con la región y los países<sup>16</sup>.

## II. FRONTEX: ESTRUCTURA Y RECURSOS

Como ya se ha mencionado, la agencia Frontex se crea finalmente en el año 2004 a través del Reglamento (CE) 2007/2004, de 26 de octubre, como *Agencia Europea para la Gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores*. Vale la pena recordar que el presupuesto inicial de Frontex era modesto ya que se centraba en el objetivo de incrementar la cooperación y el apoyo a los Estados miembros para el control de fronteras fuera de la UE; sin embargo, este mandato limitado no interfirió para que sucesivas modificaciones normativas supusieran cambios estructurales de la Agencia, así como un aumento de competencias y tareas<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La Comisión consideró que era prioritario un programa de acción en los Nuevos Terceros Países Independientes occidentales, en lo que respecta a las regiones de tránsito, y en el África subsahariana (Grandes Lagos/África Oriental), en lo que respecta a las regiones de tránsito, en lo que respecta a las regiones de origen. Los programas a desarrollar por AENEAS debían incluir las siguientes acciones: a) proyectos para mejorar la situación general en materia de protección en el país de acogida; b) proyectos destinados a establecer un procedimiento eficaz de determinación del estatuto de refugiado; c) proyectos con repercusiones directas y positivas sobre los refugiados; d) proyectos que beneficien a la comunidad local de acogida; e) proyectos destinados a proporcionar formación sobre cuestiones de protección a quienes trabajan con refugiados y migrantes; f) un sistema de registro basado en el proyecto Perfil, establecido por ACNUR; g) un compromiso voluntario de los Estados miembros para encontrar soluciones duraderas para los refugiados en su territorio. El reasentamiento de refugiados en los Estados miembros de la UE se consideraba esencial para reforzar el aspecto de cooperación de los programas.

<sup>17</sup> HARTWIG, S., «Quo Vadis Frontex: Crossing the Fine Line Between Prevention and Repression?», *Verfassungsblog on matters Constitutional*, 04 February 2020, <https://verfassungsblog.de/quo-vadis-frontex-crossing-the-fine-line-between->

En 2007, a través del Reglamento (EC) 863/2007<sup>18</sup> se produce el primer cambio del mandato de Frontex al ser autorizado a enviar «equipos de intervención fronteriza rápida» (RABITs) para ayudar a los Estados miembros que se enfrentasen a problemas con los inmigrantes que intentasen entrar ilegalmente en su territorio<sup>19</sup>. Años más tarde, a través del Reglamento (EU) 1168/2011<sup>20</sup>, el mandato de Frontex volvió a modificarse lo que marcó la superación de la agencia como mecanismo de mera coordinación y que se incluye en la nueva regulación como objetivo transformar Frontex en una «Guardia de Fronteras Europea» que incluya un equipo de guardias de fronteras secundarios y tenga la capacidad de desplegarse ella misma<sup>21</sup>.

En 2013, la agencia recibió una nueva y poderosa herramienta para el control de fronteras mediante la creación del Sistema Europeo de Control de Fronteras (EUROSUR)<sup>22</sup>. EUROSUR se creó para acelerar la comunicación entre Frontex y los Estados miembros; el objetivo era «aumentar su comprensión de las condiciones y la capacidad de reacción en áreas externas»<sup>23</sup> mediante la recopilación de datos a nivel nacional y europeo<sup>24</sup>. El área geográfica analizada por EUROSUR es muy amplia, ya que no sólo se centra en el espacio com-

---

prevention-and-repression/; JEANDESBOZ, J., «Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of Frontex and Eurosur», *Challenge Research Paper* No. 11, CEPS, August 2008; JORRY, H., «Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?», *CEPS Challenge Paper*, Vol. 6, 2007, pp. 1-32; LEONARD, S., «EU Border security and migration into the European Union: FRONTEX and securisation through practices», *European Security*, Vol 19 (2), 2010, pp. 231-254; LEONARD, S., «The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalization in the EU External Borders Policy», *op. cit.*, pp. 371-388; NEAL, A. W., «Securitization and risk at EU Border: The origins of Frontex», *op. cit.*, pp. 333-356.

<sup>18</sup> Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. DOUE L 199/30, 31.7.2007.

<sup>19</sup> Reglamento (CE) 863/2007, *op. cit.* (n. 13), Art. 1(1).

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) No 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, DOUE L304/1, 22.11.2011.

<sup>21</sup> Art. 3b (3) del Reglamento (UE) 2007/2004 modificado por el Reglamento (UE) 1168/2011, Art. 1 (6), *op. cit.* (n. 15).

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), DOUE L 295/11, 6.11.2013.

<sup>23</sup> *Op. cit.* (n. 17), recital 1.

<sup>24</sup> Frontex, <https://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>

prendido dentro del territorio de la UE, sino que alcanza también a las llamadas «zonas fronterizas», definidas como «zonas geográficas fuera de los límites exteriores»<sup>25</sup>. Los datos sobre esta importante área se recopilan utilizando métodos como sensores de movimiento, sistemas de comunicación para barcos e imágenes de satélite<sup>26</sup>. La agencia utiliza datos e información recopilados a nivel nacional para crear paquetes de inteligencia que se comparten con los estados miembros<sup>27</sup>.

El siguiente impulso decisivo se produjo durante la llamada «crisis migratoria» de 2015 ya que, ante la gran afluencia de personas que buscaban ingresar en Europa, los Estados miembros clamaban por un fortalecimiento de las fronteras que evitase entradas ilegales y mantuviese alejados a los terroristas y criminales de Europa. Se produce, así, un enfoque más «securitista» del control de fronteras tal y como se reflejó en la «Agenda Europea sobre Migración» (2015)<sup>28</sup>, el «Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes» (2015)<sup>29</sup> y la «Estrategia de la UE para la Seguridad Global» (2016)<sup>30</sup>. Este último documento identificaba la migración como uno de los desafíos clave que enfrenta Europa en el campo de la política de seguridad<sup>31</sup>. En esencia, la migración y el control de fronteras han pasado a verse casi exclusivamente desde una perspectiva de seguridad, lo que influye claramente en la misión de Frontex y en el modo de trabajar de la agencia. Como consecuencia de todo ello, en 2016, la agencia fue objeto de una importante reforma a través de la que se le otorgaron nuevos poderes «ejecutivos»<sup>32</sup>. Una de las primeras propuestas de la Comisión establecía que la agencia debía estar lista para ser desple-

---

<sup>25</sup> Reglamento (UE) 1052/2013, op. cit. (n. 17), Art. 3 lit. g).

<sup>26</sup> Reglamento (UE) 1052/2013, op. cit. (n. 17), Art. 12(3).

<sup>27</sup> Reglamento (UE) 1052/2013, op. cit. (n. 17), Art. 6(1).

<sup>28</sup> COM (2015) 240 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, 13.5.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>

<sup>29</sup> COM (2015) 285 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020)*, 27.5.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285>.

<sup>30</sup> EEAS, «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy», [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

<sup>31</sup> EEAS, op. cit. (n. 6), p. 27

<sup>32</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOUE L 251/1, 16.9.2016.

gada en el territorio de un Estado miembro a petición de la Comisión, independientemente de las necesidades de ese Estado, otorgando así a la Comisión «el derecho a intervenir»<sup>33</sup>. Aunque esta idea particular no fue adoptada en el texto final del nuevo Reglamento, no obstante, el artículo 8.1 estableció una gama mucho más amplia de tareas, muchas de las cuales implicaban que FRONTEX pudiese adoptar una postura mucho más operativa que antes. Esta nueva tendencia se estableció mediante un cambio de nombre oficial al de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Este cambio de nombre no debe confundirse, ya que el Reglamento (UE) 2016/399 «re-creará» una agencia con mayores competencias, pero sin poderes ejecutivos reales, la nueva regulación supondrá un mero «lifting» que representa una mejora mínima de la agencia<sup>34</sup>.

Un nuevo conjunto de reformas se introdujo en 2019. Si bien la Comisión intentó revivir, aunque sin éxito, la idea del «derecho de intervención»<sup>35</sup>, sí que logró aumentar los poderes de la Agencia considerablemente. Hoy en día, el catálogo de misiones de Frontex es tan exhaustiva que el legislador deben ha tenido que utilizar todas las letras del alfabeto para enumerar las diversas responsabilidades de la agencia<sup>36</sup>. El cambio más importante ha sido la creación de un «cuerpo permanente» (standing corps) de hasta 10.000 miembros, que

<sup>33</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 2007/2004, el Reglamento (CE) n° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 final, Art. 18(1)

<sup>34</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?», *La Unión Europea y la Protección de los Derechos Fundamentales* (Dir. A. M. Salinas de Frías & E. J. Martínez Pérez), Tirant Loblanch, 2018, p. 415; FABRIZI-RACINE, N., «Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes», *La Revue des droits de l'homme*, 2017, <http://revdh.revues.org/3037> (consultada 15 de marzo de 2024), p. 1 y 5; PRESTA NOVELLO, D., «The EU response to migration pressures: the challenge of getting back to Schengen, the future management of the EU's external borders and Turkey's role», 2016, <https://www.iedonline.eu/publications/2016/schengen-reseach-papers.php>.

<sup>35</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas por el que se derogan la Acción Cmún n° 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Pralmento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento y del Consejo, COM (2018) 631 final, Art. 43(1).

<sup>36</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DOUE L 295/1, 14.11.2019, 1, Art. 10(1) ). Vid. ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas ¿Frontex 3.0?», *Documento Opinión 111/2019*, 2 de diciembre 2019, [www.ieee.es](http://www.ieee.es); FERNÁNDEZ ROJO, D., *EU migration agencies. The operation and cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Edward

permitirá a Frontex actuar de forma más independiente<sup>37</sup>. Además, EUROSUR ha sido formalmente incluido en regulación de Frontex<sup>38</sup>.

Estos importantes cambios han transformado a Frontex casi hasta dejarla irreconocible. La pequeña agencia a la que se atribuía funciones de coordinación de la cooperación y el apoyo de los Estados miembros, se ha convertido en un actor poderoso con un amplio mandato y con sustanciales capacidades operativas. De este modo, la agencia ha abandonado su papel entre bastidores convirtiéndose en el centro de las operaciones de gestión de fronteras en Europa.

En su origen, la lucha contra la delincuencia no se consideró como una de las competencias de Frontex, por la reticencia de los Estados miembros a transferir sus competencias en este ámbito. Sin embargo, el fortalecimiento del mandato de la agencia realizado por el Reglamento 2016/1624 afectará no sólo a áreas estrechamente relacionadas con su función principal de coordinar el control de fronteras, como la repatriación, sino que abrirá nuevas oportunidades de actuación para la agencia. Así, esta transferencia «indirecta» de tareas relacionadas con la lucha contra el crimen organizado implica que la «Guardia Europea de Fronteras y Costas» se encuentre «comprometida a resolver delitos transfronterizos graves»<sup>39</sup>. La última actualización de la agencia a través del Reglamento 2019/1896 lo expresa en términos aún más tajantes al afirmar que la agencia debe contribuir a la «lucha contra la delincuencia transfronteriza»<sup>40</sup>. Además de este lenguaje contundente, la definición del término «crimen transfronterizo» también se amplió para incluir delitos en grado de tentativa<sup>41</sup>. Todo esto demuestra que la lucha contra la delincuencia ha pasado de ser una función solo indirectamente relacionada con Frontex a ser uno de sus principales objetivos. Esto se refleja en la autodescripción de sus misiones en su sitio web. La «Operación Themis», por ejemplo, se describe como «un enfoque mejorado en el cumplimiento de la ley», concentrándose en actividades que van desde la incautación de drogas y armas hasta la recopilación de inteligencia sobre traficantes de personas y redes criminales<sup>42</sup>. Gran parte de la contribución de la

---

Elgar, 2021; HARTWING, S., «Frontex: from coordinating controls to combating crime», op. cit., pags. 134-138.

<sup>37</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, op. cit. (n. 26), Art. 5(2).

<sup>38</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, op. cit. (n. 26), Art. 18.

<sup>39</sup> Regulation (EU) 2016/1624, op. cit. (n. 23), Art. 1.

<sup>40</sup> Reglamento (EU) 2019/1896, op. cit. (n. 26), Art. 1. Vid. S. HARTWING, «Frontex: from coordinating controls to combating crime», op. cit.

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, op. cit. (n. 26), Art. 2(12)

<sup>42</sup> Frontex, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>

agencia a la lucha contra el crimen no se produce individualmente sino en colaboración con otros actores en este área<sup>43</sup>. La «securitización» de las operaciones de gestión de fronteras ha dado lugar a que muchos las consideren un sector de seguridad; por lo tanto, los datos recopilados en estas actividades se consideran recursos valiosos que se pueden ser utilizados con fines de seguridad<sup>44</sup>.

Esta nueva visión implica que Frontex pueda aportar muchos beneficios en el ámbito de la seguridad, especialmente a través de la información recopilada a través de EUROSUR y ello porque, aunque el Reglamento de EUROSUR es independiente del Reglamento de Frontex, al recaer la responsabilidad de gestionar el sistema de vigilancia en Frontex, supone colocar a EUROSUR directamente bajo su autoridad. Uno de los objetivos de esta nueva herramienta en manos de Frontex es ayudar a «encontrar, detener y luchar contra los inmigrantes ilegales y la delincuencia transfronteriza»<sup>45</sup>. Un ejemplo notable es la cooperación entre Frontex y Europol, cuyo primer acuerdo de cooperación data de 2008. Curiosamente, si bien este «Acuerdo de Cooperación Estratégica» impidió explícitamente el intercambio de datos personales, centrándose en el intercambio de «información estratégica y técnica», ya contenía disposiciones que normalmente están reservadas para acuerdos que autorizan el intercambio de información personal<sup>46</sup>. A este acuerdo inicial le siguió en 2015 un Memorando de Entendimiento, que detalla la mayor cooperación entre las dos organizaciones, no limitándose la comunicación entre las agencias a la «información estratégica y técnica», sino que, en lugar de ello, Frontex proporcionará a Europol la información recopilada a través de EUROSUR, así como los datos personales de las personas sospechosas de participar en actividades delictivas transfronterizas<sup>47</sup>. En este contexto, los directores ejecutivos de Frontex y Europol firmaron la *Declaración de términos de cooperación entre Europol y Frontex* en 2018. El documento enfatiza la importancia de fortalecer el

<sup>43</sup> Reglamento (EU) 2019/1896, op. cit. (n. 26), Art. 10(1) lit. q)

<sup>44</sup> MITSILEGAS, V., «The law of the border and the borders of the law», *Rethinking Border Control for a Globalizing World* (Ed. L. Weber), 2015, pp. 18–19.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) 1052/2013, op. cit. (n. 17), Art. 1.

<sup>46</sup> BOEHM, F., *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice*, Springer, 2012, pp. 334–335.

<sup>47</sup> Agreement on Operational Cooperation between the European Police Office («EUROPOL») and the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, <https://www.europol.europa.eu/agreements/frontex> accessed 31.5.2020, Art. 8(1); 9(1).



trabajo conjunto<sup>48</sup>. Como reflejo del mayor papel de Frontex en aquel momento, la agencia ya no pretende aportar sus conocimientos, sino poner «pies en el terreno» para combinar los esfuerzos en la lucha contra la delincuencia de ambos socios.

Pero esta no es la única colaboración realizada por Frontex ya que desde 2018, la agencia también participa en el «Equipo de Información Criminal», un proyecto piloto en el marco de la «Operación Sofía» de Seguridad y Defensa Común del Mediterráneo (PCSD)<sup>49</sup>. El proyecto también incluye a Europol y busca vincular los esfuerzos de prevención del delito de los actores de la PCSD y el Justicia e Interior, por lo que «proporcionará una plataforma para aprovechar al máximo las capacidades únicas de las agencias para desarticular las redes criminales». Pero además, Frontex también contribuye proporcionando inteligencia a sus socios y sus capacidades operativas<sup>50</sup>. La «Operación Sofía» finalizó en marzo de 2020, pero la participación de la agencia en operaciones conjuntas no ha cesado, ya que Frontex participa actualmente en el proyecto de seguimiento de la «Célula de información sobre delitos» «Irimi»<sup>51</sup>.

En definitiva, tras de la «crisis migratoria», la dirección política en Europa ha cambiado drásticamente y los líderes europeos se han vuelto más agresivos en materia migratoria<sup>52</sup>. En este contexto político, fue posible el incremento de competencias y recursos de Frontex. El mandato y el poder ampliados no sólo hicieron que Frontex fuera más eficiente, sino que también hicieron que sus operaciones fueran más representativas. Hoy en día, la agencia ha ido más allá de una función de coordinación y apoyo y ahora participa en actividades que van desde deportaciones hasta lucha contra el crimen<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Europol, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/statement-of-principles-for-collaboration-between-europol-and-frontex>

<sup>49</sup> <https://www.operationsophia.eu/>

<sup>50</sup> Operation Sophia, <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/07/Crime-Information-Cell-activation-5-July-20178.pdf> accessed 31.5.2020.

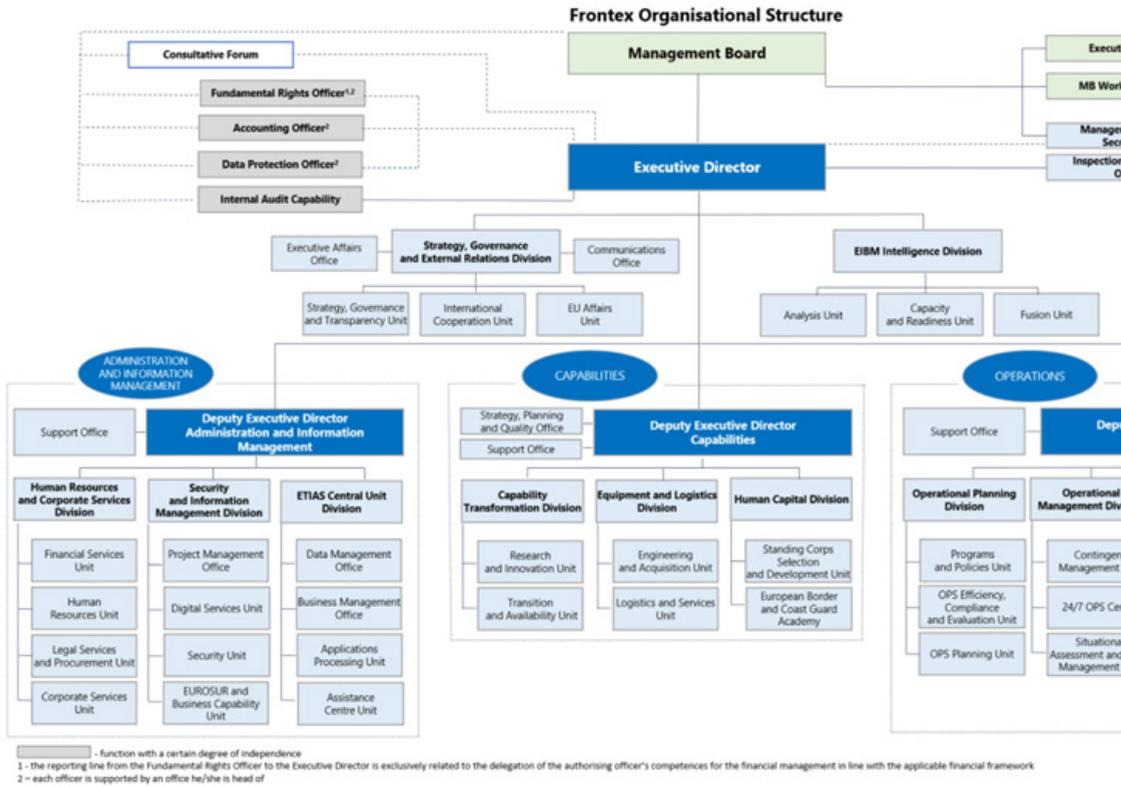
<sup>51</sup> Council Decision (CFSP) 2020/472 on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI), O. J. L 101, 1.4.2020, 4, Art. 10(4)

<sup>52</sup> Hartwig, S., op. cit. (n. 12).

<sup>53</sup> RUSSO, A. & STAMBØL, E. M., «The external dimension of the EU's fight against transnational crime: Transferring political rationalities of crime control», *Review of International Studies*, 2022, 48 (2), pags. 326-345.

Este «giro represivo» constituye un gran problema dado que la mayoría de las personas involucradas o afectadas por las operaciones de FRONTEX no son delincuentes, sino personas que realmente necesitan ser protegidas. Además, el problema se agrava porque la mayor

TABLE: FRONTEX ORGANIZATION CHART 2024



Source: Frontex

parte del trabajo de Frontex ahora se lleva a cabo en áreas sensibles en términos de garantía de los derechos humanos y fundamentales, por lo que se hace necesario un escrutinio intenso de sus actividades<sup>54</sup>. Sin embargo, es lamentable que el continuo crecimiento de sus poderes no haya ido acompañado de mayores esfuerzos para responsabilizar a la OIEA. Para mejorar esta situación, es esencial comprender y desarrollar mecanismos apropiados de rendición de cuentas.

<sup>54</sup> GKLIATI, G. «The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?», *EU Law Analysis*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html>

Frontex puede desempeñar un papel importante en los esfuerzos de la UE para luchar contra la delincuencia, pero su papel eficaz debe ir acompañado de un seguimiento exhaustivo.

## II.A. Organigrama de la Agencia Frontex<sup>55</sup>

Para el desarrollo de todas las acciones encomendadas en el Reglamento a Frontex, se dotó a la Agencia de un organigrama adaptado a sus funciones, creándose, más allá del nivel directivo, doce grandes divisiones<sup>56</sup>. De todas ellas, la que sería más relevante es la división de operaciones porque es la responsable de la implementación directa de los planes operativos para enfrentar la inmigración irregular en primera línea.

## II.B. El Consejo de Administración

El Consejo de Administración<sup>57</sup> es el máximo órgano de gobierno y está compuesto por representantes de las autoridades fronterizas nacionales de los 27 Estados miembros de la UE, los 4 miembros asociados del Espacio Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y dos representantes de la Comisión Europea. De estos, los representantes de los 23 Estados miembros de la UE signatarios del acervo de Schengen, Bulgaria, Chipre, Rumania y la Comisión Europea tienen plenos derechos de voto. Por su parte, los Estados asociados participan en las reuniones del Consejo de Administración de la agencia, pero sus representantes conservan derechos de voto limitados. Un representante de Irlanda (que mantiene la opción de no participar en el Acuerdo de Schengen) también está invitado a participar en las reuniones del Consejo de Administración, pero no tiene derecho a voto. Las reuniones del Consejo de Administración son convocadas por su presidente y se celebran cinco veces al año.

---

<sup>55</sup> <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>

<sup>56</sup> 1. División de Gobernanza Estratégica y Relaciones Externas; 2. División de Inteligencia de la Gestión Europea Integrada de Fronteras (EIBM); 3. División de Planificación Operativa; 4. División de Gestión Operativa; 5. División de retorno; 6. División de Apoyo Operativo; 7. División de Recursos Humanos y Servicios Corporativos; 8. División de Seguridad y Gestión de la Información; 9. División de la Unidad Central ETIAS; 10. División de Transformación de Capacidades; 11. División de Equipamiento y Logística; 12. División de Capital Humano.

<sup>57</sup> <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/management-board/>

## II.C. El Director Ejecutivo

La Comisión Europea propone candidatos para el puesto en un anuncio oficial de vacante publicado en el Diario Oficial de la UE al que puede postularse cualquier alto funcionario de un país miembro. El director ejecutivo será designado por decisión de la mayoría de dos tercios del Consejo de Administración basándose en la valoración de sus méritos y capacidades demostradas en los ámbitos administrativo y de gestión, así como su experiencia en la gestión de fronteras exteriores.

El Director Ejecutivo, cuyo mandato es de cinco años, renovable una sola vez, podrá estar asistido por tres Directores Ejecutivos Adjuntos, que serán designados por el Consejo de Administración a propuesta del Director Ejecutivo. Tanto los directores ejecutivos como los Adjuntos pueden ser removidos a través del mismo procedimiento por el Consejo de Administración.

Las atribuciones principales del Director Ejecutivo son<sup>58</sup>: 1. Gestionar la Agencia Frontex con independencia de cualquier gobierno; 2. Preparar y ejecutar las decisiones, programas y acciones aprobadas por el Consejo de Administración; 3. Adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Agencia de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento; 4. Elaborar un proyecto de programa de trabajo, así como un informe de actividades y presentarlos al Consejo de Administración; 5. Ejercer facultades respecto del personal de la Agencia; 6. Elaborar un presupuesto de ingresos y gastos de la Agencia, así como ejecutar el presupuesto asignado. Puede delegar alguna de sus facultades en otros miembros de la Agencia.

El Director Ejecutivo será responsable de sus actuaciones ante el Consejo de Administración y podrá además ser invitado por el Parlamento Europeo y el Consejo a informar sobre el desempeño de sus funciones.

## II.D. Las Divisiones de Frontex<sup>59</sup>

Las divisiones ayudan a la dirección ejecutiva en el desempeño de sus tareas bajo la orientación, dirección e instrucciones del respectivo miembro de la dirección ejecutiva de acuerdo con el área de responsabilidad asignada. Las Divisiones tienen las siguientes funciones:

---

<sup>58</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, op. cit., artículo 106.

<sup>59</sup> <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>

- Asistir a la dirección ejecutiva en el desarrollo, comunicación e implementación de objetivos estratégicos en su área de responsabilidades, en la implementación del mandato de Frontex y la gestión de los cambios relacionados;
- Actuar como superior inmediato de los mandos intermedios, dirigiendo y supervisando las actividades generales de la división;
- Coordinar actividades en su ámbito de responsabilidades en estrecha cooperación con otras entidades de Frontex;
- A nivel de división, garantizar la alineación de los recursos humanos y financieros con los objetivos estratégicos de Frontex mediante una planificación, implementación y presentación de informes eficaces de las unidades supervisadas, incluida la preparación del programa de trabajo anual de la Agencia y la preparación de informes anuales;
- Garantizar la cooperación con la Oficina de Inspección y Control en la gestión de proyectos y contratos a nivel divisional;
- Administrar recursos relevantes a nivel de división, incluidos recursos humanos y presupuesto;
- Decidir sobre la creación y disolución de equipos especializados dentro de la división<sup>10</sup> y designar a los líderes de equipo responsables de la implementación de los objetivos del equipo;
- Asignar nuevas tareas específicas a las entidades de la División;
- Asegurar y evaluar la entrega de resultados oportunos y de calidad de la División;
- Implementar las recomendaciones que surjan de los informes y evaluaciones de auditoría interna o externa en su área de responsabilidad;
- Implementar la gestión de riesgos corporativos en su área de responsabilidad;
- Promover activamente los valores corporativos y el código de conducta de Frontex y contribuir a la implementación de la estrategia antifraude de la Agencia;

- Asegurar la implementación del marco legal aplicable en materia de protección de datos personales a nivel de división.

### III. ¿UNA NUEVA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS?

La crisis migratoria en la que se encuentra la UE como consecuencia de los números conflictos armados que asedian diferentes partes del mundo, así como la falta de solidaridad entre los Estados miembros, llevaron, como ya se ha señalado a la adopción de un nuevo reglamento de Frontex en 2019. El nuevo reglamento tiene como objetivo aclarar las competencias de la Agencia, así como reforzar el elemento operativo con un Cuerpo Permanente con capacidad ejecutiva en las fronteras exteriores. Sin embargo, la gestión de fronteras se mantiene como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, lo que frena cualquier intento de integración en estas políticas<sup>60</sup>. Así, el 14 de noviembre de 2019, se publicaba en el DOUE el Reglamento 2019/1896/UE sobre la Guardia Policial Europea de Fronteras y Costas<sup>61</sup>, entrando en vigor a los 20 días de su publicación. Sólo 3 años después de la adopción del anterior reglamento, el Reglamento 2016/1624/UE<sup>62</sup>, la UE se vió obligada a ampliar e incluso reformar el mandato de Frontex, toda vez se comprobó su total ineficacia frente al fenómeno migratorio.

En este apartado se pretende exponer la nueva estructura de Frontex además de destacar sus cambios más destacables, intentando dilucidar si la nueva regulación ha conseguido cubrir las lagunas que se han ido detectando en los últimos años o, por el contrario, nos encontramos solo ante un nuevo refuerzo del aspecto de seguridad por parte de la UE a la hora de regular la gestión integrada de las fronteras exteriores, sin que se dé un paso efectivo hacia la integración de políticas.

#### TABLE: FRONTEX TASKS. SOURCE: FRONTEX

---

<sup>60</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?», *op. cit.*

<sup>61</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, *op. cit.* En adelante Nuevo Reglamento Frontex.

<sup>62</sup> Reglamento (UE) 2016/1624, *op. cit.*



### III.A. Las razones del cambio

El Reglamento 2016/1624/UE por el que se «creaba» la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas parecía haber dado un salto no sólo cuantitativo, sino también cualitativo en términos de lograr, a medio y largo plazo, un cuerpo europeo de control de fron-

teras. Sus competencias, las operaciones que podía llevar a cabo e incluso, con algunas críticas, su mecanismo de protección de los derechos fundamentales, parecían ir, a primera vista, en la dirección correcta<sup>63</sup>. Incluso el objetivo de crear una fuerza permanente de 1.500 unidades que pudieran moverse sobre el terreno en un corto período de tiempo significaba claramente una voluntad clara por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros de alcanzar los niveles más altos de integración.

Pero a pesar de todo este marco operativo y legal, durante 2018 se detectaron graves lagunas en la actuación de Frontex, especialmente en lo que respecta a las contribuciones de los Estados miembros<sup>64</sup>. Esto también se observó en el contingente de reacción rápida, que aún no había cubierto sus necesidades de 1.500 efectivos. En relación con las evaluaciones de vulnerabilidad (art. 13 del Reglamento 2016/1624/UE), hasta marzo de 2018 solo se abordaron 6 de un total de 37 recomendaciones, lo que denotaba una clara falta de compromiso por parte de los Estados miembros. en la gestión conjunta y coherente de sus fronteras exteriores<sup>65</sup>.

Esta situación llevó a la Comisión Europea a lanzar una propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que sustituiría al Reglamento 2016/1624/UE, de tal forma que buscaba mejorar Frontex para convertirse en un ejemplo de gestión eficaz de las fronteras exteriores<sup>66</sup>. Tras los informes preceptivos del Comi-

---

<sup>63</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?», op. cit., p.p. 431-432.

<sup>64</sup> Así, «los compromisos sólo cubren el 49% de los activos y el 44% de los medios técnicos para las actividades en las fronteras terrestres. Para las operaciones en las fronteras marítimas, podría proporcionarse el 85% de los expertos, pero sólo el 51% de los activos». Véase, Doc. COM (2018) 250 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de 14.03.2018, p. 19. Asimismo, Informe anual sobre la aplicación práctica del Reglamento (UE) n.º 656/2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el contexto de la cooperación operativa coordinada por Frontex, Doc. del Consejo. 11129/18, de 11.07.2018.

<sup>65</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Commission contribution to the thematic debate of EU leaders on future steps regarding the dimensions internal and external migration policy, COM (2017) 820 final/2, 13.12.2017.

<sup>66</sup> Proposal for a Regulation of Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action No 98/700/JHA, Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council, COM (2018), 631 final, 9.12.2018. Ver también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. A new and modern multiannual financial framework

té Económico y Social Europeo, de 12 de diciembre de 2018<sup>67</sup>, y del Comité de las Regiones, de 6 de febrero de 2019<sup>68</sup>, el 18 de abril de 2019, el Parlamento Europeo aprobó su posición sobre la propuesta en primera lectura de la Comisión, aprobando una versión corregida de dicha posición en su sesión parcial del 21 al 24 de octubre de 2019. El texto fue finalmente aceptado por el Consejo en su sesión del 8 de noviembre de 2019, con 23 votos a favor, 3 abstenciones (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda<sup>69</sup>) y dos votos en contra de Italia y España<sup>70</sup>.

Debemos indicar, en primer lugar, que sorprende que un reglamento de tal calado, e incluso tan extenso como el nuevo Reglamento, sea aprobado en el procedimiento legislativo ordinario en primera lectura en tan sólo un año. Y esto puede deberse a la urgente necesidad de establecer un régimen más eficaz en el ámbito de la gestión de fronteras, ante la gravísima crisis humanitaria que representa la inmigración irregular. Es más, en el reglamento anterior, el Reglamento 2016/1624/UE, encontramos la misma realidad, ya que la propuesta inicial de la Comisión se presentó en diciembre de 2015, y el Reglamento fue aprobado en septiembre de 2016.

En segundo lugar, en nuestra opinión, y ante los votos negativos de España e Italia, como principales países de entrada de inmigrantes por vía marítima, la normativa vuelve a quedar huérfana. La gestión de las fronteras exteriores es una cuestión multidimensional que no puede resolverse únicamente fortaleciendo los mecanismos de seguridad para el control fronterizo de los flujos migratorios. De hecho, es necesario incorporar otras políticas paralelas con un objetivo común que no es otro que la gestión integrada de fronteras. Así, es absolutamente necesario que se apruebe una modificación del Sistema de Dublín en cuanto a la identificación del Estado responsable de dar respuesta a las solicitudes de protección internacional, que no perjudique a los Estados actualmente que se encuentran en primera línea y que asumen la mayor carga de las solicitudes, que se aprueben normas

---

for a European Union that efficiently delivers on its post-2020 priorities (Doc. COM (2018) 98 final, 14.02.2018) y las Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO Doc 9/18, 06/28/2018).

<sup>67</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE4848>

<sup>68</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AR6213>

<sup>69</sup> Estas abstenciones se deben evidentemente al régimen de opting out en el que se encuentran estos tres Estados en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y reconocido en el derecho originario.

<sup>70</sup> El resultado de la votación puede verse en el Council Doc. 13922/2019, 11/11/2019.

obligatorias sobre reubicación y reasentamiento, para poder cumplir con el principio de solidaridad recogido en el Derecho originario<sup>71</sup>.

En cualquier caso, a partir de la nueva regulación de Frontex, pueden destacarse cinco pilares claros. En primer lugar, se crea un cuerpo permanente que pasará de los 1.500 efectivos establecidos por el Reglamento de 2016 a los 10.000 efectivos en 2027. En segundo lugar, se concede una mayor asignación financiera a Frontex, casi triplicando la asignación previa<sup>72</sup>. En tercer lugar, se incorpora Eurosur<sup>73</sup>, de forma que éste abarque todos los elementos de la gestión integrada de las fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. En cuarto lugar, se establece una mejor coordinación con los Estados miembros, a través del desarrollo de la Estrategia de Gestión Integrada, no sólo a nivel europeo sino también a nivel de los Estados miembros<sup>74</sup>. En quinto y último lugar, se prevé una mejor cooperación con terceros Estados, promoviendo los estándares europeos en materia de gestión de fronteras, así como facilitando el intercambio de información y análisis de riesgos entre autoridades, y el despliegue de Frontex en dichos terceros Estados a través de acuerdos bilaterales, lo que implica una profundización en la externalización de la política migratoria<sup>75</sup>.

Para poder dar cumplimiento a estas novedades, el 25 de octubre de 2019, los colegisladores (Parlamento y Consejo) adoptaron una Declaración Conjunta, que podría considerarse para algunos, realista en términos de contratación de personal<sup>76</sup> si bien, para otros, la con-

---

<sup>71</sup> En el momento de escribir estas líneas, se había aprobado por el Parlamento europeo el denominado como Nuevo Pacto en Inmigración y Asilo (COM(2020) 609 final, 23.9.2020), <https://es.euronews.com/my-europe/2024/04/10/el-parlamento-europeo-aprueba-por-un-estrecho-margen-la-reforma-migratoria-de-la-ue>.

<sup>72</sup> COM (2018) 98 final, A new and modern multiannual financial framework for a European Union that efficiently delivers its post-2020 priorities, of 14.02.2018.

<sup>73</sup> Eurosur is the European Border Surveillance System, regulated by Regulation 2013/1052/EU of the Parliament and of the Council, of 22.10.2013 (OJ L, 295, of 06.11.2013), and which would be repealed with the Frontex Regulation. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052>

<sup>74</sup> Annex 6 of Doc. COM (2018) 250, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Report on the Implementation of the European Migration Agenda, dated 14.03.2018.

<sup>75</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Seguridad en las fronteras exteriores de la UE y derecho de asilo: en busca de un necesario equilibrio», *Retos del Estado de Derecho en materia de inmigración y terrorismo* (Dir. M. Fernández Cabrera y C. R. Fernández Díaz), Iustel, 2022, p. 249.

<sup>76</sup> Joint Declaration of the European Parliament and of the Council, Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 (Doc. 13329/19 ADD 1, dated 10/25/2019).

tribución financiera asignada a Frontex no ha reforzado esta faceta tan delicada, afectando a su propia composición. En cualquier caso, la Declaración pretendía dar respuesta a las preocupaciones sobre las dificultades a las que Frontex debía enfrentarse «en los próximos años» para contratar, formar y retener personal cualificado, por lo que pedía a la Comisión Europea crear un mecanismo específico, así como que adaptar el Estatuto de los funcionarios de la UE con el objetivo de hacer de Frontex un empleador atractivo mediante una remuneración adecuada y equivalente a la del resto de las instituciones y organismos de la UE. Sin embargo, la respuesta de la Comisión, si bien fue rápida, no iba en la dirección deseada por Consejo y Parlamento<sup>77</sup>, lo que pone de manifiesto la dificultad que a veces plantea el llamado diálogo a tres bandas entre las instituciones, especialmente en torno a competencias compartidas y cuando los Estados miembros hacen que sus intereses nacionales predominen sobre las medidas de armonización.

### III.B. La nueva estructura del Reglamento (UE) 2019/1896

La estructura, extensión y detalle del nuevo reglamento supera con creces la del anterior Reglamento 2016/1624 (UE) ya que el Reglamento (UE) 2019/1896 consta de 124 artículos y 6 Anexos, frente a los 83 artículos y 2 Anexos del reglamento anterior. Asimismo, destacan los considerandos de la exposición de motivos, donde se pueden consultar las principales novedades incorporadas. El texto en vigor se divide en cinco capítulos:

- *El capítulo I. Guardia Europea de Fronteras y Costas* se ocupa del objetivo de garantizar una gestión integrada de las fronteras, que queda materialmente definido en el artículo 3. También se indica, como en el reglamento anterior, que la Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y las autoridades nacionales de los Estados miembros, responsables de la gestión de fronteras, incluidos los guardacostas en la

---

<sup>77</sup> La respuesta de la Comisión llegó inmediatamente en forma de otra declaración en la que lamentaba que los legisladores no hubieran aceptado su propuesta de permitir al consejo de administración de Frontex conceder un pago diferencial mensual al personal estatutario, lo que, en su opinión, habría Mejora de las condiciones de contratación. Asimismo, afirma categóricamente que «no tiene ni la obligación ni la intención en este momento de presentar propuesta alguna de revisión del Estatuto de los Trabajadores». Vi. The Commission's response in the form of a Declaration, Council Doc. 13329/19 ADD2 REV 1, of 10.29.2019.

medida en que lleven a cabo tareas de control de fronteras, así como las autoridades responsables del retorno. Este Capítulo I también incluye una referencia a la adopción, por parte de la Comisión y Frontex, de un «ciclo político estratégico plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores».

- *El Capítulo II. Funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, es el más extenso del Reglamento y consta de 11 Secciones. Este capítulo enumera las tareas de Frontex (art. 10), que se han ampliado considerablemente respecto de la regulación anterior. Cabe destacar también la nueva regulación sobre intercambio de información y cooperación con los Estados miembros, para la que será decisiva la integración de Eurosur con toda su infraestructura nacional. Este mismo capítulo contiene el procedimiento para la activación de las operaciones de Frontex, en concreto las intervenciones fronterizas rápidas (art. 36), las operaciones conjuntas (art. 37), los equipos de apoyo a la gestión migratoria (art. 40), los agentes de coordinación (art. 44) y las actuaciones en devolución (arts. 48 a 53). Asimismo, y como elemento novedoso, el artículo 9 regula las capacidades de Frontex a través de su órgano permanente, sus infraestructuras y su formación. Finalmente, se incluye el procedimiento de cooperación con instituciones, organismos y organizaciones de la Unión, otras organizaciones internacionales y con terceros Estados.
- *El capítulo III. Documentos auténticos y falsos en red (FADO)* se compone de un único artículo, el 79, que indica que Frontex se hará cargo y explotará el sistema de Documentos auténticos y falsos en línea (FADO), actualmente regulado por el Reglamento (UE) 2020/493<sup>78</sup> que viene a sustituir a la Acción Común 1998/700/JAI<sup>79</sup>.
- *El Capítulo IV. Disposiciones Generales*, se compone de cuatro secciones. Este capítulo regula el estatuto de los miembros de Frontex, los nuevos tratamientos de datos personales, el esta-

---

<sup>78</sup> Reglamento (UE) 2020/493 del Parlamento y del Consejo de 30 de marzo de 2020 relativo al Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO) y por el que deroga la Acción Común 98/700/JAI del Consejo, DOUE l 107/1, 6.4.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32020R0493>.

<sup>79</sup> Acción Común 1998/700/JAI de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del tratado de la Unión Europea, por el que se crea un Sistema Europeo de archivo de imágenes (FADO), DOUE, L 333, 09.12.1998, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998F0700>

tuto jurídico y la sede, así como las competencias del Consejo de Administración y del Director Ejecutivo, la protección de los derechos fundamentales y el régimen presupuestario. Es interesante señalar que el art. 112 enfatiza la necesidad de cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales<sup>80</sup>, como reflejo de una competencia compartida.

- El Capítulo V. Disposiciones Finales se ocupa de la entrada en vigor, aplicabilidad, la derogación de otras normas<sup>81</sup> y las disposiciones transitorias.

Finalmente, en cuanto a los anexos alcanzan el número de 6. Los cuatro primeros se dedican a las aportaciones nacionales para el cuerpo permanente, en sus diferentes categorías. El Anexo V, que es quizá el más destacable, se ocupa por primera vez de dar publicidad a las llamadas Reglas de Enfrentamiento (ROE), esto es a la regulación relativa al porte de armas y el uso de la fuerza en las operaciones. Finalmente, el anexo VI contiene el cuadro de correspondencia respecto a la normativa anterior. Analicemos las novedades más destacables del nuevo reglamento de Frontex.

### III.C. Las principales novedades

Cabe recordar que las competencias de Frontex, recogidas en el art. 10, se han ampliado respecto a la normativa anterior. Estas funciones representarían la transcripción operativa del componente material de la gestión integrada de las fronteras exteriores (art. 3)<sup>82</sup>. Esto se debe esencialmente a la integración de Eurosur en Frontex y a la necesidad de mejorar los niveles de cooperación con otras agencias,

---

<sup>80</sup> Esta cooperación interparlamentaria se basa en el art. 9 del Protocolo No. 1, sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anexo al TUE y al TFUE, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL>

<sup>81</sup> Especialmente el Reglamento (UE) 2013/1052 (EUROSUR) y el Reglamento (UE) 2016/1624 (FRONTEX).

<sup>82</sup> Aunque la tendencia de seguridad de la gestión integrada de las fronteras exteriores es clara y tiende hacia el control fronterizo de los flujos migratorios, durante la adopción del Reglamento Frontex, el Parlamento ha conseguido introducir un segundo apartado al art. 3, de tal forma que se da un primer paso hacia una multidimensionalidad de la gestión integrada. Así, el art. 3.2 dice lo siguiente «Los derechos fundamentales, la educación y la formación, así como la investigación y la innovación, constituirán elementos generales de la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras.» Véase, Doc. del Consejo. 8498/19, Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo, y corrección de errores, de 23.10.2019.

especialmente la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) y la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), así como la urgencia de incrementar la cooperación con terceros Estados en el nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migraciones<sup>83</sup>.

Sin embargo, no todo han sido novedades; así, cabe señalar que los arts. 13 y 19 del anterior Reglamento de 2016, se han mantenido sin modificaciones en los actuales artículos 32 (evaluación de la vulnerabilidad) y 42 (situación en las fronteras exteriores que requieren medidas urgentes), respectivamente. En ambos casos, y en situaciones de extrema urgencia, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión de ejecución que requerirá la plena y leal cooperación del Estado miembro afectado. Esto supone un avance importante en la superación del sistema de competencias compartidas en esta materia, aunque no sea un verdadero derecho de la Agencia intervenir en situaciones en las fronteras exteriores que requieran una acción urgente<sup>84</sup>.

Junto a estas competencias operativas, Frontex también asume la creación y funcionamiento de la unidad central del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS) contemplado en el art. 7 del Reglamento (UE) 2018/1240<sup>85</sup> (art. 67); y asumirá y explotará provisionalmente, como hemos indicado anteriormente, el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Línea (FADO) (art. 79). Al llevar a cabo estas tareas, Frontex puede incluso tener poderes ejecutivos para apoyar eficazmente a los Estados miembros sobre el terreno en las operaciones que lanzan. Estos poderes ejecutivos deben estar claramente previstos en el Plan Operativo (art. 38) y en estos casos Frontex será responsable de los daños causados. Esta capacidad ejecutiva, exclusiva de las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales, propor-

---

<sup>83</sup> Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración (COM (2016) 385 final), 09.06.016, y sus informes and informes periódicos de seguimiento, también elaborados por la Comisión.

<sup>84</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Gestión integrada de fronteras, FRONTEx y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?», op. cit., p. 425.

<sup>85</sup> Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1077/2011, n° 515/2014m (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 DOUE L 236/1, 19.9.2018, disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1240>. A pesar de que estaba previsto que el Sistema fuese operativo en 2023, parece que habrá que esperar hasta 2025.

ciona un claro elemento integrador en el desempeño de sus funciones en el territorio de los Estados miembros. En todo caso, esta situación estará siempre sujeta a la previa aceptación de dichos Estados<sup>86</sup>.

Por lo que se refiere a las acciones operativas, estas pueden desarrollarse a petición de un Estado miembro o bien, tal y como se desprende del artículo 42, iniciativa de Frontex pudiendo consistir en las siguientes:

- a) Funcionarios de enlace en los Estados miembros (art. 31);
- b) Operaciones conjuntas en las fronteras exteriores (art. 37);
- c) Intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores (art. 37);
- d) Equipos de apoyo a la gestión migratoria (art. 40);
- e) Acciones urgentes en las fronteras exteriores (art. 42);
- f) Operaciones de devolución (art. 50);
- g) Equipos de supervisores de retorno forzoso (art. 51);
- h) Intervenciones de retorno (art. 53);

Todas estas habían sido ya recogidas por el Reglamento 2016/1624, aunque el nuevo Reglamento FRONTEX ha añadido a esta lista como novedad los equipos de retorno<sup>87</sup> (art. 52). Por el contrario, respecto a la normativa anterior, han desaparecido los equipos de escoltas para retornos forzosos y los equipos de especialistas en retorno, que estarían desplegados en el territorio de terceros Estados. Esta supresión ha sido duramente criticada por Estados miembros como Polonia, Hungría y Eslovaquia, ya que va, a su juicio, en detrimento del control de la inmigración más allá de las fronteras europeas<sup>88</sup>. Finalmente, y en el caso de acciones operativas en terceros Estados, se establece una cláusula para salvaguardar los intereses nacionales de aquellos Estados miembros que hayan desplazado contingentes. De hecho, tal y como dispone el art. 74, el Director Ejecutivo garantizará la seguridad del personal destinado, pero en caso de posibles riesgos, previamente informados por el Estado miembro interesado, podrán adoptarse medidas como la suspensión o el cese de la asistencia técnica y operativa al tercer Estado. Asimismo, el Estado miembro podrá decidir no contribuir a la operación.

---

<sup>86</sup> <https://caughtyouredhanded.wordpress.com/author/davidfrojo/>

<sup>87</sup> Los equipos de retorno pueden desplegarse durante las intervenciones de retorno, en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración o cuando sea necesario para proporcionar asistencia técnica y operativa adicional en el ámbito del retorno.

<sup>88</sup> Council Doc. 13329/19 ADD 2 REV 1, dated 10/25/2019.

### ***III.C.1. El ciclo político estratégico plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores***

Una aportación interesante aparece en los arts. 8-9 del Reglamento de 2019, ya que, se recoge el régimen del llamado «ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras europeas» (art. 8), consistente en que, a partir del análisis de riesgos estratégicos<sup>89</sup>, la Comisión Europea aprobará, tras un debate con el Consejo y el Parlamento, la política estratégica de la gestión de fronteras de la Unión Europea. Esta política estratégica plurianual, de cinco años de duración, establecerá cómo abordar los desafíos en el ámbito de la gestión de fronteras y el retorno de manera coherente, integrada y sistemática, así como las prioridades políticas y orientaciones estratégicas. Esta política estratégica de la Unión Europea irá de la mano y será completada con la adopción de estrategias coherentes a nivel nacional.

A partir de esta política estratégica, el nuevo reglamento establece un proceso de planificación integrada para la gestión de fronteras y el retorno en tres niveles paralelos y complementarios. Así, se establecerá un proceso de planificación «operacional» para identificar áreas fronterizas con niveles de impacto altos y críticos; por su parte, los procesos de «contingencia» describirán todas las medidas y recursos necesarios para un posible desarrollo de capacidades, incluida la logística y el apoyo tanto a nivel nacional como de Frontex; y, finalmente, los «planes de desarrollo de capacidades» describirán la evolución a mediano y largo plazo de las capacidades nacionales<sup>90</sup>.

Esta política estratégica tenderá a establecer una planificación a largo plazo con objetivos claramente marcados, medios disponibles y mejoras necesarias, y siempre en plena cooperación con los Estados miembros. En este caso, la confianza entre la UE y sus Estados a través del intercambio fluido de toda la información relevante es de suma importancia, así como un compromiso claro por parte de los

---

<sup>89</sup> El análisis estratégico de riesgos será presentado por Frontex cada dos años, en estrecha consulta con los Estados miembros (art. 29.2). Este análisis recogerá datos derivados de los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorias, así como otras tendencias o posibles retos en las fronteras exteriores y en términos de retorno.

<sup>90</sup> Curiosamente, los planes de desarrollo de capacidades van en la misma dirección que el desarrollo de capacidades a nivel de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. Esto tiende a unificar los criterios y procedimientos de mejora a todos los niveles y en todas las dimensiones de la seguridad, tanto interior como exterior.

Estados miembros para desarrollar su infraestructura interna en la zona fronteriza.

### III.C.2. *Capacidades: el Cuerpo Permanente*

Pero, sin duda, si la nueva normativa destaca por algo sobremane- ra es por la creación de una un único cuerpo permanente que pasará de los 1.500 efectivos previstos por el Reglamento 2016 a los 10.000 efectivos cuando finalice el proceso en 2027, que incluso comenzaría su dotación en cuanto haya acuerdo político sobre la propuesta<sup>91</sup>. La cifra se basa en las necesidades de aprovisionamiento desde la entrada en vigor del Reglamento 2016/1624/UE. Este nuevo organismo supone un claro avance en cantidad y calidad, al aportar una solución coherente y eficaz, además de crear un organismo permanente con aportaciones obligatorias durante todo el año<sup>92</sup>. Este organismo permanente formará parte de Frontex con la capacidad definida en el anexo I y estará integrado por cuatro categorías de personal incluidas en dicho anexo<sup>93</sup>. El órgano permanente podrá desarrollar facultades ejecutivas en frontera, de acuerdo con la normativa nacional y según lo establecido en el plan operativo<sup>94</sup>. Así mismo, para facilitar y mejorar la coordinación y el apoyo logístico y operativo de las acciones, en particular en el ámbito del retorno, en el momento del despliegue del cuerpo permanente, ya sea en un Estado miembro o en un tercer Estado, podrá colocar antenas en el territorio de dicho Estado. Será el Consejo de Administración, previa propuesta del director ejecutivo, quien determinará la constitución, composición, duración y, en su caso, la posible ampliación del período de funcionamiento de una

<sup>91</sup> HILPERT, I. «European Border and Coast Guard standing corps. The establishment of a European Border Police», *CPE*, 8 (1), 2023, p. 75; VLACHOPOULOS, K., «10.000 standing corps and expanded responsibilities: FRONTEX's reform and its impact», *Policy Brief No. 110/2020*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, April 2020, [https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief\\_No110-Konstantinos-Vlachopoulos-.pdf](https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief_No110-Konstantinos-Vlachopoulos-.pdf).

<sup>92</sup> AMEYAHID MOHAMED, M., *La gestión integral de fronteras en la Unión Europea*, Tesis Doctoral, Universidad Católica de Murcia, 2023, p. 163; MARTÍNEZ CRISTÓBAL, D., «La frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión europea», *Revista Universitaria Europea*, n° 37, 2022, p.p. 155-182.

<sup>93</sup> Categoría 1: personal estatutario; categoría 2: personal operativo en comisión de servicio de larga duración; categoría 3: personal operativo para despliegues de corta duración; categoría 4: reserva de acción rápida. Los despliegues de cuerpos permanentes tendrán lugar a partir del 1 de enero de 2021 (art. 123.3). Antes del 31 de diciembre de 2023, la Comisión deberá presentar una revisión del número total y la composición del cuerpo permanente (art. 59).

<sup>94</sup> AMEYAHID MOHAMED, M., *La gestión integral de fronteras en la Unión Europea*, op. cit., p. 167.

antena, respetando, en todo caso, la soberanía del Estado donde esté ubicado<sup>95</sup>.

Las cuatro categorías de personal previstas en el Reglamento son las siguientes:

*Categoría 1:* personal estatutario del organismo permanente (art. 55). Este personal será proporcionado directamente por Frontex y desplegado en las zonas de operaciones como miembros de los equipos. Ejercerá funciones en materia de control fronterizo y retorno (art. 82)<sup>96</sup>, incluidas funciones ejecutivas<sup>97</sup>. En el proceso de contratación de este personal se tendrá en cuenta su grado de profesionalidad y que existan garantías de que respeta los valores éticos y tiene las competencias lingüísticas adecuadas.

Como novedad, el anexo V contiene las normas relativas al uso de la fuerza<sup>98</sup>. En concreto, se incluyen las denominadas Reglas de Enfrentamiento (ROE), que tradicionalmente han sido disposiciones internas y no públicas. En este caso, estas reglas están establecidas en el derecho secundario y son válidas para cualquier operación. A la luz de estas normas, el uso de la fuerza armada se ejercerá de conformidad con la legislación nacional del Estado miembro de acogida, en presencia de los guardias de fronteras de dicho Estado, y respetando

---

<sup>95</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, op. cit., Art. 60.

<sup>96</sup> En concreto, apoyarán a los Estados miembros sobre el terreno en sus esfuerzos por proteger las fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza y reforzar el retorno efectivo y sostenible de los migrantes irregulares. Véanse los arts. 54-58.

<sup>97</sup> El art. 55.7 indica que estas funciones ejecutivas serán: comprobación de la identidad y nacionalidad de las personas; autorización y denegación de entrada; precintado de documentos de viaje; expedición o denegación de visados en frontera; vigilancia fronteriza; registro de huellas dactilares; contactos con terceros países para identificar a personas sujetas a devolución; y escolta de nacionales de terceros países sujetos a devolución.

<sup>98</sup> Según el anexo V, «Normas relativas al uso de la fuerza, incluida la formación y el suministro, control y uso de armas de servicio y equipos no letales, aplicables al personal estatutario desplegado como miembro de equipos», se entiende por «uso de la fuerza» el «recurso por parte del personal estatutario desplegado como miembro de equipos a medios físicos para desempeñar sus funciones o garantizar la autodefensa, lo que incluye el uso de las manos y el cuerpo, así como la utilización de cualquier instrumento, arma, incluidas las armas de fuego, o equipo».

los principios de necesidad<sup>99</sup>, proporcionalidad<sup>100</sup> y precaución<sup>101</sup>. El anexo V también incluye normas específicas sobre los instrumentos de fuerza más utilizados, otras normas prácticas y mecanismos de control.

Finalmente, para efectos de control, el Comité de Administración, a propuesta del director ejecutivo, creará un mecanismo de supervisión para monitorear la aplicación del ROE, además de adoptar reglas para que el director ejecutivo autorice el porte y uso de armas (art. 55.5).

*Categoría 2:* personal operativo en comisión de servicios de larga duración (art. 56). Este personal será enviado por los Estados miembros por un período de 24 meses, prorrogable nuevamente por 12 o 24 meses. Las contribuciones anuales de cada Estado miembro figuran en el anexo II y deberán ajustarse a los perfiles y competencias definidas y con la aprobación previa de Frontex<sup>102</sup>. Las funciones del personal de esta categoría 2 serán las reflejadas en el art. 82, siendo el Director Ejecutivo quien decida el lugar y la duración de su despliegue.

*Categoría 3:* personal operativo para despliegues de corta duración (art. 57). Será enviado por los Estados miembros de acuerdo con las contribuciones anuales indicadas en el anexo III<sup>103</sup>, respetando los

<sup>99</sup> Se refiere a que el uso de la fuerza será excepcional y sólo tendrá lugar cuando sea estrictamente necesario, y como último recurso. Nunca será arbitrario ni abusivo.

<sup>100</sup> El uso de la fuerza será proporcional a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que se pretenda alcanzar. En el caso de utilizar un arma de fuego, deberá garantizarse que cause las mínimas lesiones posibles.

<sup>101</sup> Las actividades operativas de Frontex respetarán plenamente y tratarán de preservar la vida y la dignidad humanas. Se adoptarán todas las medidas necesarias para minimizar el riesgo de lesiones y daños durante las operaciones. A tal fin, se establece la obligación general de advertir del uso de la fuerza, a menos que dicha advertencia ponga indebidamente en peligro a los miembros del equipo o cree un riesgo de muerte o daños graves a otras personas o resulte claramente inadecuada o ineficaz en las circunstancias de que se trate.

<sup>102</sup> Anexo II: Contribuciones anuales que los Estados miembros deben aportar al cuerpo permanente mediante el envío de personal en comisión de servicios de larga duración de conformidad con el artículo 56. En el caso de España, las contribuciones anuales serían las siguientes: 30 (2021), 37 (2022), 37 (2023), 56 (2024), 74 (2025), 93 (2026) y 111 (2027 y posteriores).

<sup>103</sup> Anexo III: Contribuciones anuales de los Estados al cuerpo permanente para despliegues de personal a corto plazo de conformidad con el artículo 57. En el caso de España, las contribuciones por año serían las siguientes: 266 (2021), 259 (2022), 296 (2023), 315 (2024), 370 (2025), 389 (2026) y 407 (2027 y posteriores). Únicamente cuando, sobre la base de un análisis de riesgo (art. 29) o de una evaluación de la vulnerabilidad (art. 32), un Estado miembro se enfrente a una situación que pueda afectar sustancialmente a la ejecución de sus funciones nacionales, la contribución de dicho Estado miembro no superará la mitad de la contribución prevista en el presente Anexo III.

perfiles definidos por el Consejo de Administración, y previa verificación por parte de Frontex. Cada Estado miembro será responsable de poner a disposición personal operativo a petición de Frontex, durante un período de hasta cuatro meses dentro de un año civil, y podrá desplegarse por un período más largo, previa decisión del Estado miembro<sup>104</sup>. Sus funciones, asimismo, serán las recogidas en el art. 82.

*Categoría 4:* incluye la denominada reserva de acción rápida (art. 58)<sup>105</sup> que, proporcionada por los Estados miembros de conformidad con el anexo IV<sup>106</sup>, servirá para intervenciones rápidas ante la llegada masiva de nacionales de terceros Estados que pretenden ingresar al territorio sin autorización. Este personal estará disponible por un período de hasta cuatro meses dentro de un año natural. En cualquier caso, su despliegue será complementario y posterior al despliegue de las categorías 1, 2 y 3. Cada Estado miembro garantizará los perfiles definidos por el consejo de administración de Frontex.

Como norma común para todas las categorías y en la consecución, claramente, de normas comunes para todos los organismos nacionales de gestión de fronteras, el nuevo reglamento ha establecido todo un marco jurídico en materia de formación, con la necesaria participación de los Estados miembros (art. 62). De hecho, Frontex, en coordinación con las entidades nacionales de formación y, en su caso, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Grandes Sistemas de Información en el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), deben desarrollar herramientas de formación específicas para sus funciones y competencias, incluidas las relacionadas con la protección de menores y otras personas en situación de vulnerabilidad<sup>107</sup>. Esta formación debe ajustarse a un

---

<sup>104</sup> Los periodos de despliegue individuales se decidirán en negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre Frontex y los Estados miembros. La duración del despliegue será decidida por el Estado miembro, pero en ningún caso será inferior a treinta días, salvo en operaciones de menor duración.

<sup>105</sup> Esta Categoría 4 ha sido incorporada durante el proceso de negociación. Véase, Doc. del Consejo. 8498/19, Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores, de 23.10.2019.

<sup>106</sup> Anexo IV: Contribuciones que los Estados miembros deben aportar al organismo a través de la reserva de acción rápida de conformidad con el artículo 58. En el caso de España, la contribución asciende a 111 unidades.

<sup>107</sup> En concreto, se cita la formación sobre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional aplicables, en particular en lo que respecta a los derechos fundamentales, el acceso a la protección internacional, las directrices para identificar a las personas que buscan protección y remitirlas a los procedimientos adecuados, las directrices para atender las necesidades especiales de los niños, en particular los

programa básico común, basado en los valores consagrados en los Tratados y en coherencia con las culturas nacionales de formación. La formación se lleva a cabo en centros nacionales o en centros asociados de Frontex en los Estados miembros. Además, Frontex establece un programa para el intercambio de buenas prácticas entre los guardias de fronteras de los Estados miembros, pudiendo, además, organizar actividades de formación en cooperación con los Estados miembros y terceros países en su territorio. Todo este marco jurídico en materia de formación se considera un paso muy importante para lograr los primeros resultados homogéneos en términos de gestión de fronteras entre los Estados miembros. Sin embargo, como ya señalara la Comisión Europea, en referencia a las fronteras marítimas, «actualmente existen más de 300 autoridades civiles y militares responsables de los guardacostas en una amplia gama de ámbitos, como la seguridad marítima, la seguridad, la búsqueda y salvamento, el control de fronteras, control pesquero, control aduanero, labor policial y protección<sup>108</sup> del medio ambiente», lo que pone en evidencia las dificultades existentes para buscar elementos de cohesión en la formación de estas unidades, por lo que la formación es un elemento imprescindible a la hora de reducir progresivamente estas dificultades.

### ***III.C.3. La integración de EUROSUR en Frontex***

El nuevo Reglamento de Frontex incorpora la figura y regulación de EUROSUR, de modo que la Agencia abarque todos los elementos de la gestión integrada de las fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. Así, EUROSUR se dedica al control de fronteras y la gestión integrada, mejorando la cooperación operativa y el intercambio de información con terceros países.

En cuanto a su estructura, se han designado centros de coordinación en los Estados miembros (art. 21)<sup>109</sup>, que agrupan todas las funciones nacionales en materia de vigilancia de fronteras. Estos Centros

---

menores no acompañados, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieren asistencia médica urgente y otras personas especialmente vulnerables, el uso de la fuerza y la formación en operaciones de búsqueda y rescate. Además, Frontex establecerá y desarrollará un mecanismo interno de control de calidad para garantizar un alto nivel de formación, competencias específicas y profesionalidad.

<sup>108</sup> COM (2015) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The European Border and Coast Guard and the effective management of Europe's external borders, of 15.12.2015.

<sup>109</sup> Junto con los centros nacionales de coordinación, cada Estado designará un punto de contacto nacional para la comunicación con Frontex, facilitando la rápida difusión de toda la información (art. 13).

Nacionales deben desarrollar herramientas comunes para promover un sistema común de intercambio y centralización de información. El objetivo es permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a garantizar la protección y la salvación de las vidas de los inmigrantes.

Estas funciones se llevan a cabo mediante la elaboración de mapas de situación nacionales (art. 25)<sup>110</sup>, mapa de situación europeo (art. 26) y mapas de situación específicos (art. 27)<sup>111</sup>, basados en la recopilación, evaluación, cotejo, análisis, interpretación, generación, visualización y difusión de información. Además, los Estados miembros deberán dividir sus fronteras exteriores terrestres, marítimas y, si lo desean, aéreas<sup>112</sup>, en zonas fronterizas que notificarán a Frontex. La Agencia, con base en el análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado miembro interesado, atribuirá a cada zona un nivel de impacto bajo, medio, alto o crítico<sup>113</sup>, incidiendo en la reacción en las actividades de vigilancia según el nivel de impacto determinado. (artículo 35).

### ***III.C.4. La protección de los derechos fundamentales***

En materia de derechos fundamentales, consideramos que la nueva normativa ha sido muy cautelosa a la hora de ampliar el control sobre las actuaciones del cuerpo permanente. Es evidente que se han realizado mejoras, pero entendemos que aún queda mucho por hacer, al menos en cuanto al procedimiento de denuncia en sí. De hecho, este procedimiento se mantiene sin cambios respecto a la normativa de 2016 y ahora queda incluido en el art. 111. Por tanto, sigue

---

<sup>110</sup> Según el artículo 2, por «mapa de situación» se entiende una agregación de datos e información georreferenciados en tiempo cuasi real recibidos de diferentes autoridades, sensores, plataformas y otras fuentes, que se transmiten a través de canales seguros de comunicación e información y pueden procesarse y mostrarse de forma selectiva y compartirse con otras autoridades pertinentes para lograr un conocimiento de la situación y apoyar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores o cerca de ellas y en la zona prefronteriza; y por «zona pre-fronteriza», la zona geográfica más allá de las fronteras exteriores, pertinente para la gestión de las fronteras exteriores mediante el análisis de riesgos y el conocimiento de la situación.

<sup>111</sup> Estos mapas de situación específicos permitirán apoyar actividades operativas concretas en las fronteras exteriores o compartir información con instituciones, órganos y agencias de la Unión, organizaciones internacionales o terceros Estados.

<sup>112</sup> Considerando (35) y art. 30.

<sup>113</sup> La diferencia entre los niveles dependerá del impacto de los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la sección de la frontera, pudiendo ser insignificante (nivel bajo), moderado (nivel medio), significativo (nivel alto) o tener un impacto decisivo en la seguridad de la frontera (nivel crítico). Véase, art. 3. 4.

siendo un procedimiento totalmente administrativo ya que siempre se lleva a cabo en el ámbito de la propia Frontex<sup>114</sup>. Además, no se observa una clara independencia e imparcialidad, ya que el Director Ejecutivo, que supervisa todo el proceso, es designado por el Consejo de Administración, integrado por representantes de los propios Estados más dos miembros de la Comisión y sus decisiones difícilmente son apelables ante la jurisdicción europea<sup>115</sup>. Sin embargo, durante la fase de diálogo a tres bandas entre las instituciones a la hora de preparar el nuevo Reglamento Frontex, fue posible introducir algunas modificaciones importantes que podrían permitir un control mejor, más independiente e imparcial de la posible violación de los derechos fundamentales<sup>116</sup>. De esta forma, se han incluido al menos dos mecanismos de control independientes además de una importante reforma orgánica. Así, en primer lugar, a la luz del artículo 119, las actividades de Frontex pueden ser objeto de investigaciones administrativas por parte del Defensor del Pueblo Europeo<sup>117</sup>. En segundo lugar, y más interesante, conforme al art. 98, que reconoce la responsabilidad jurídica de FRONTEX frente al Tribunal de Justicia, sus decisiones pueden ser recurridas mediante recursos de nulidad (en la medida en que afecten a terceros), omisión y recursos de responsabilidad contractual y extracontractual ante el Alto Tribunal. De esta forma, una decisión del Director Ejecutivo que afecte al control de una posible vulneración de derechos fundamentales podría ser recurrida ante el Tribunal de Luxemburgo, que podría, aunque sea de

<sup>114</sup> CANO LINARES, M. A., «Frontex y el cuestionado respeto de los derechos humanos en su gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea», *Inmigración, Derechos y diversidad cultural*, Dykinson, 2022, págs. 69-90; DE CASTRO SÁNCHEZ, C., «Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?», p. 429; FERNÁNDEZ ROJO, D., «The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back», *TBP*, 4-5, 2016, págs. 225-235; GUEST, A., «Frontex and Its Fundamental Rights Officer», in *Monitoring Border Violence in the EU* (Ed. E. Guild), Routledge, 2024, págs. 61-74; KARAMANIDOU, & KASPAREK, B., *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex*, Paper 2020/59, 2020, pp. 28-40, <https://zenodo.org/records/3967784>.

<sup>115</sup> Ibid.; ROSENFELDT H., «Establishing the European Border and Coast Guard: all-nez or Frontex reloads?», *EU Law Analysis* (<http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>) October 2016.

<sup>116</sup> Council Doc. 8498/19, Result of the First Reading of the European Parliament and correction of errors dated 23.10.2019.

<sup>117</sup> MUSKAJ, B., «The European Ombudsman. Frontex and Fundamental Rights», *European Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol. 9 (1), 2021, <https://revistia.com/index.php/ejms/article/view/6996>; PREVIATELLO, M., *Frontex actions beyond EU borders: status agreements, immunities and the protection of fundamental rights*, Working Paper, AEL 2023/06, pp. 8-10, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75751/WP\\_AEL\\_2023\\_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75751/WP_AEL_2023_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

forma indirecta, entrar en el fondo del asunto, y verificar la posible vulneración de derechos<sup>118</sup>.

Complementando estos mecanismos de control, sería posible que Frontex autorizase al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa a que realice visitas cuando lleve a cabo operaciones de retorno<sup>119</sup>. Esta posibilidad, si bien no es obligatoria al depender del Estado miembro afectado, añade control externo a la propia Unión, garantizando la transparencia y el seguimiento de posibles violaciones de derechos fundamentales.

En cuanto a los aspectos orgánicos, se han clarificado las funciones del agente de derechos fundamentales. De esta forma, según el art. 109, el responsable de derechos fundamentales, actuando con plena autonomía e independencia y asistido por un adjunto, contribuirá a la estrategia de derechos humanos de Frontex, supervisará e incluso investigará el respeto de los derechos fundamentales por parte de Frontex, asesorándole en su caso, y realizará visitas in situ a las operaciones, informando al consejo de Administración sobre posibles violaciones. Con todo, nos encontramos con que la figura del agente ganará mayor importancia en su labor de control, además de contar con la nueva normativa con un equipo lo suficientemente amplio como para desempeñar sus funciones con garantías. En cualquier caso, todo estará sujeto a la buena voluntad de los Estados de seguir las recomendaciones de Frontex, e incluso de iniciar un procedimiento interno para exigir responsabilidades civiles y/o penales a sus nacionales.

Pero, además, el nuevo Reglamento ha creado la figura de observadores de derechos fundamentales (art. 110). Estos observadores serán designados por el agente de derechos fundamentales, actuando bajo su supervisión jerárquica y con independencia en el cumplimiento de su mandato. Actualmente hay 47 observadores de Derechos Fundamentales, que aumentarán en un número de 3 a finales de 2024. La mayor importancia de esta nueva figura, en nuestra opinión, es que en cada operación habrá al menos un observador designado, que deberá garantizar un mayor respeto de los derechos por parte de los miembros del cuerpo permanente, además de facilitar el trabajo

---

<sup>118</sup> FINK, M., «The action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable», *German Law Journal*, Vol. 21 (3), 2020, págs. 532-548.

<sup>119</sup> Y ello en el marco del mecanismo de vigilancia creado por los miembros del Consejo de Europa en virtud del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Véase, Considerando (82).