

111/2019

2 de diciembre de 2019

*Miguel A. Acosta Sánchez**

Reglamento 2019/1896/UE sobre la
guardia europea de fronteras y costas:
¿Frontex 3.0?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?

Resumen:

La grave crisis migratoria en la que se encuentra la Unión Europea, así como la falta de solidaridad entre los Estados miembros, ha conllevado la necesidad de una nueva regulación de Frontex. La nueva normativa pretende clarificar el ámbito competencial de la agencia, así como fortalecer el elemento operativo con un cuerpo permanente con capacidad ejecutiva en las fronteras exteriores. No obstante, se mantiene la gestión de fronteras como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, lo que frena cualquier intento de integración en estas políticas.

Palabras clave:

Frontex, capacidades, cuerpo permanente, cooperación policial, protección de derechos fundamentales, Eurosur.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Regulation 2019/1896/EU on the European Guard of Borders and Coasts: Frontex 3.0?

Abstract:

The migration crisis in which the EU is located, as well as the lack of solidarity between the Member States, has led to the need for a new Frontex regulation. The new regulation aims to clarify the competence of the Agency as well as strengthen the operational element with a Standing Corps with executive capacity at the external borders. However, border management is maintained as a shared competence between the EU and the Member States, which slows down any attempt at integration into these policies.

Keywords:

Frontex, Capabilities, Standing Corps, Police Cooperation, Fundamental Rights Protection, Eurosur.

Cómo citar este documento:

ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A. *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?* Documento de Opinión IEEE 111/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción¹

El pasado 14 de noviembre, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas², entrando en vigor a los 20 días desde su publicación.

Tan solo 3 años después desde la adopción de la anterior normativa, el Reglamento 2016/1624/UE³, la UE se ha visto obligada a ampliar e incluso reformar el mandato de Frontex⁴, toda vez su total ineficacia frente al fenómeno migratorio. Y todo ello es debido, en esencia, a que nos encontramos ante una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, lo que deja en última instancia en manos de los Estados la capacidad de ejecución y viabilidad de una fuerza policial fronteriza europea.

En el presente estudio pretendemos exponer la nueva estructura de Frontex además de resaltar sus cambios más destacados, intentando dilucidar si efectivamente la nueva reglamentación ha logrado cubrir las lagunas que se han detectado en los últimos años o, por el contrario, nos encontramos ante un nuevo reforzamiento del aspecto securitario por parte de la UE a la hora de regular la gestión integrada de fronteras exteriores, sin que se dé un paso eficaz hacia la integración de las políticas.

¹ Trabajo realizado en el marco del Centre of Excellence Jean Monnet 'Migration and Human Rights in Europe's External Borders'- With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE). Este paper ha sido elaborado durante una estancia de investigación en 2019 en l'Università degli Studi di Pisa (Italia) y en el marco del programa Salvador de Madariaga del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

² Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14.11.2019 (en adelante, Reglamento Frontex), accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896>

³ Reglamento 2016/1624/UE 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 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento 2007/863/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento 2004/2007/CE del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DO, L 251, de 16.09.2016, accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327770061&uri=CELEX:32016R1624>

⁴ Según el Considerando (3) del nuevo Reglamento Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es "comúnmente conocida como Frontex".

Justificación de la modificación

El Reglamento 2016/1624/UE por el que se crea la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas parecía haber dado un salto no solo cuantitativo, sino igualmente cualitativo en cuanto a la consecución, a medio y largo plazo, de una fuerza europea de control de fronteras. Sus competencias, las operaciones que podría llevar a cabo e incluso, con algunas críticas, su mecanismo de protección de los derechos fundamentales, parecían ir, a primera vista, en la buena dirección. Incluso, el objetivo de crear una fuerza permanente de 1 500 unidades que estuvieran en disposición de desplazarse sobre el terreno en un corto período de tiempo significaba, a todas luces, una voluntad clara por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros en alcanzar cotas más altas de integración⁵.

Pero a pesar de todo este entramado operativo y legal, durante 2018 se detectaron graves lagunas en la actuación de Frontex, especialmente lo que se refiere a las contribuciones por parte de los Estados miembros⁶. Ello se observaba igualmente en el contingente de reacción rápida, el cual no había cubierto aún sus necesidades de 1 500 efectivos. En relación con las evaluaciones de la vulnerabilidad (art. 13 del Reglamento 2016/1624/UE), únicamente 6 de un total de 37 recomendaciones fueron atendidas hasta marzo de 2018, lo cual denotaba una clara falta de compromiso por parte de los Estados miembros en la gestión conjunta y coherente de sus fronteras exteriores⁷.

⁵ Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEx”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 108/2016, de 24.10.2016, accesible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO108-2016_GuardaEuropea_FRONTEx_MiguelAcosta.pdf

⁶ Así, “Los compromisos solo cubren el 49 % de los activos y el 44 % de los activos técnicos para actividades en las fronteras terrestres. Para las operaciones en las fronteras marítimas, podrían facilitarse el 85 % de los expertos, pero solo el 51 % de los activos”. Ver, 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. Igualmente, Doc. Consejo 11129/18, Annual report on the practical application of Regulation (EU) No 656/2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex, de 11.07.2018. Todos estos documentos internos son accesibles en: <https://www.consilium.europa.eu/register/es/content/int?typ=ADV>

⁷ Ver, Doc. COM (2017) 820 final/2, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, contribución de la Comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración, de 13.12.2017.

Esta situación, llevó a la Comisión Europea a lanzar una propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y que vendría a sustituir al Reglamento 2016/1624/UE, de tal forma que se buscara mejorar Frontex a efectos de convertirse en ejemplo de gestión eficaz de las fronteras exteriores⁸. Tras los preceptivos informes del Comité Económico y Social Europeo, de 12 de diciembre de 2018⁹, y del Comité de las Regiones, de 6 de febrero de 2019¹⁰, el 18 de abril de 2019 el Parlamento Europeo aprobó en primera lectura su posición sobre la propuesta de la Comisión, aprobando una versión corrigenda de dicha posición en su período parcial de sesiones del 21 al 24 de octubre de 2019. El texto, finalmente, fue aceptado por el Consejo en su sesión de 8 de noviembre de 2019, con 23 votos a favor, 3 abstenciones (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda)¹¹ y dos votos en contra por parte de Italia y España¹².

Debemos indicar, en primer lugar, que sorprende que una normativa de tanto calado, e incluso tan extensa como el nuevo Reglamento, sea aprobado en el procedimiento legislativo ordinario en primera lectura en apenas un año. Y ello puede deberse a la necesidad imperiosa 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 la anterior normativa, Reglamento 2016/1624/UE, nos encontramos la misma realidad, puesto que la propuesta inicial de la Comisión se presentó en diciembre de 2015, siendo aprobado el Reglamento en septiembre de 2016.

En segundo lugar, en nuestra opinión, y dado lo votos negativos de España e Italia, como principales países de entrada de la llegada de inmigrantes por vía marítima, la normativa llega de nuevo huérfana. Y es que la gestión de las fronteras exteriores es una cuestión

⁸ Doc. COM (2018), 631 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12.09.2018. Ver, igualmente, Doc. COM (2018) 98 final, Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020, de 14.02.2018; Doc. EUCO 9/18, Conclusiones del Consejo Europeo, de 28.06.2018.

⁹ DO, C 110, de 22.03.2019, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.110.01.0062.01.SPA&toc=OJ:C:2019:110:TOC

¹⁰ DO, C 168, de 16.05.2019, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.168.01.0074.01.SPA&toc=OJ:C:2019:168:TOC

¹¹ Estas abstenciones se deben, evidentemente, al régimen de *opting out* en que se encuentran estos tres Estados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y reconocido en Derecho originario.

¹² El resultado de la votación puede verse en, Doc. Consejo 13922/2019, de 11.11.2019.

multidimensional, que no se resuelve únicamente fortaleciendo los mecanismos securitarios de control en frontera de los flujos migratorios. En efecto, es necesario incorporar otras políticas paralelas con un objetivo común (la gestión integrada de fronteras). Así, sigue sin adoptarse una modificación del Sistema de Dublín en cuanto a la identificación del Estado responsable en la atención a las peticiones de protección internacional, con un claro perjuicio a los Estados actualmente *frontline*, que asumen la mayor carga de peticiones; ni siquiera normativa obligatoria en materia de reubicación y reasentamiento, demostrando la falta de solidaridad de los Estados miembros en esta política.

A partir de la nueva reglamentación de Frontex, podemos destacar inicialmente cinco pilares claros. En primer lugar, se crea una fuerza permanente única que pasará de los 1 500 actuales a 10 000 efectivos para 2027, e incluso se comenzaría con su dotación tan pronto haya un acuerdo político sobre la propuesta. En segundo lugar, una mayor dotación económica a Frontex, casi triplicándola¹³. En tercer lugar, se incorpora la figura y regulación de *Eurosur*¹⁴, de tal forma que este último abarque todos los elementos de la gestión integrada de fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. En cuarto lugar, una mejor coordinación con los Estados miembros, a través de la elaboración de la Estrategia de gestión integrada, no solo a nivel europeo sino igualmente a nivel de los Estados miembros¹⁵. En quinto y último lugar, una mejor cooperación con terceros Estados, promoviendo normas europeas en materia de gestión fronteriza, facilitando el cambio de información y análisis de riesgos entre las autoridades, y el despliegue de Frontex en dichos terceros Estados a través de acuerdos bilaterales.

¹³ Así se pasaría de 13 000 millones de Euros a 34 900 millones de Euros. Ver, Doc. COM (2018) 98 final, Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020, de 14.02.2018.

¹⁴ *Eurosur* es el Sistema Europea de Vigilancia de Fronteras, regulado por Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento y del Consejo, de 22.10.2013 (DO L, 295, de 06.11.2013), y que quedaría derogado con el Reglamento Frontex. Disposición disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574437322199&uri=CELEX:32013R1052>

¹⁵ De hecho, se ha lanzado un plan para adoptar una Estrategia europea en la gestión integrada de fronteras exteriores. Ver, Anexo 6 del Doc. COM (2018) 250, 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.

A pesar de estas perspectivas, el 25 de octubre de 2019, los colegisladores (Parlamento y Consejo), adoptaron una Declaración Conjunta, que podríamos considerar, cuanto menos, realista en materia de contratación de personal¹⁶; y es que la aportación económica destinada a Frontex no ha reforzado esta faceta tan delicada, afectando a la propia composición. En la Declaración, ante la preocupación que plantea las dificultades «en los próximos años» por parte de Frontex a la hora de contratar, formar y retener personal cualificado, se hace un llamamiento a la Comisión Europea a fin de crear un mecanismo, así como adaptar el Estatuto de los funcionarios de la UE. El objetivo sería lograr que Frontex sea un empleador atractivo mediante una remuneración adecuada y equivalente al resto de instituciones y organismos de la UE.

La respuesta de la Comisión se produjo inmediatamente a través de otra Declaración en la cual lamentaba que los colegisladores no hubieran aceptado su propuesta de permitir al consejo de administración de Frontex conceder un pago diferencial mensual al personal estatutario, lo cual, en su opinión, hubiera mejorado las condiciones de contratación. Igualmente, afirma categóricamente que «no tiene la obligación ni la intención en este momento de presentar ninguna propuesta de revisión del Estatuto de los funcionarios»¹⁷. Esta situación pone de relieve la dificultad que plantea a veces el denominado tridílogo entre las instituciones, especialmente en el ámbito de las competencias compartidas y en donde los Estados miembros hacen predominar sus intereses nacionales frente a medidas armonizadoras.

Nueva estructura del Reglamento 2019/1896/UE sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

La estructura de la nueva regulación excede enormemente respecto al anterior Reglamento 2016/1624/UE. De esta forma, el Reglamento 2019/1896/UE consta de 124 artículos y 6 Anexos (por los 83 artículos y 2 Anexos de la regulación de 2016). Igualmente, destacan los Considerandos de la exposición de motivos (133), donde se

¹⁶ Declaración Conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo, Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (Doc. 13329/19 ADD 1, de 25.10.2019).

¹⁷ La respuesta de la Comisión a modo de Declaración en, Doc. Consejo 13329/19 ADD2 REV 1, de 29.10.2019.

puede apreciar las principales novedades incorporadas. Los artículos a su vez se dividen en cinco capítulos.

En el capítulo I *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, se recoge el objetivo de garantizar una gestión integrada de fronteras. Esta última viene definida materialmente en el artículo 3. Igualmente se indica, como en la regulación anterior, que la Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (Frontex) y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que realicen labores de control fronterizo, así como las autoridades responsables en materia de retorno. En este capítulo I se incluye, además, la referencia a la adopción, por parte de la Comisión y Frontex, de un «ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores», que analizaremos posteriormente.

El capítulo II *Funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, es el más amplio del Reglamento, constando de 11 Secciones. En este capítulo se enumeran las tareas de Frontex (art. 10), que se han ampliado enormemente. Cabe destacar, igualmente, la nueva regulación sobre intercambio de información y cooperación con los Estados miembros, para lo cual la integración de *Eurosur* con toda su infraestructura nacional será determinante.

En este mismo capítulo, se recoge el procedimiento de activación de las operaciones Frontex, en concreto las intervenciones fronterizas rápidas (art. 36), operaciones conjuntas (art. 37), equipos de apoyo a la gestión de la migración (art. 40), agentes de coordinación (art. 44) y actuaciones en el ámbito de retorno (arts. 48-53). Igualmente, y como elemento novedoso, la sección 9 regula las capacidades de Frontex a través de su cuerpo permanente, su infraestructura y formación. Finalmente, se incluye el procedimiento de cooperación con instituciones, órganos y organismos de la Unión, otras organizaciones internacionales y con terceros Estados.

El capítulo III, compuesto únicamente del artículo 79, se indica que Frontex asumirá y explotará el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), lo cual, tal y como ha indicado el Consejo en sus conclusiones de 27 de marzo de 2017, es «obsoleta», siendo necesario modificar su base jurídica. Por ello, Frontex se hará

responsable de la misma hasta una nueva regulación que sustituya a la Acción Común 1998/700/JAI¹⁸.

El capítulo IV, *Disposiciones Generales* está formado por cuatro secciones. En este capítulo, se regula el estatuto de los miembros de Frontex, el nuevo tratamiento de datos personales, el estatuto jurídico y 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 destacar que el art. 112 incide en la necesidad de una cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales¹⁹, como colorario de una competencia compartida.

En el capítulo V *Disposiciones Finales* se establecen las derogaciones²⁰ y la entrada en vigor tanto de los despliegues del cuerpo permanente como de la propia normativa.

Finalmente, respecto a los anexos, en los cuatro primeros se indican las contribuciones nacionales para el cuerpo permanente, en sus distintas categorías, como veremos posteriormente. El anexo V es el más destacado dado que por primera vez se da publicidad a lo que se denominan *Reglas de Enfrentamiento* (ROE, por sus siglas en inglés), esto es la regulación del porte de armas y el uso de la fuerza en las operaciones. Por último, el anexo VI recoge la tabla de correspondencias respecto a la normativa anterior. Pasemos a analizar las novedades más destacadas en la nueva regulación de Frontex.

Principales novedades introducidas en el Reglamento 2019/1896/UE sobre Frontex y sus competencias

Hay que resaltar que las competencias de Frontex, recogidas en el art. 10, se han visto ampliadas con respecto a la normativa anterior. Estas funciones vendrían a representar

¹⁸ 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 la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO), DO, L 333, de 09.12.1998, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574329666639&uri=CELEX:31998F0700>

¹⁹ Esta cooperación interparlamentaria se basaría en el art. 9 del Protocolo nº 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al TUE y al TFUE, accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M/PRO/01>

²⁰ Se derogan entonces el Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea *Eurosur*, y el Reglamento 2016/1624/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

la transcripción operativa del componente material de la gestión integrada de fronteras exteriores (art. 3)²¹. Ello se debe, esencialmente, por la integración de *Eurosur* en Frontex y por la necesidad de mejorar los niveles de cooperación con otras agencias, especialmente la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Europea para el Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés); igualmente en cuanto a la cooperación con terceros Estados en el nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración²². Cabe destacar que los arts. 13 y 19 de la regulación anterior de 2016, se han mantenido sin modificaciones en los actuales artículos 32 (evaluación de la vulnerabilidad) y 42 (situación en las fronteras exteriores que requiera medidas urgentes), respectivamente. En ambos casos, y ante situaciones de extrema urgencia, será posible la adopción de una Decisión de ejecución por parte del Consejo, previa propuesta de la Comisión, exigiendo al Estado miembro implicado plena cooperación leal. Ello denota un importante avance a la hora de superar el sistema de competencias compartidas en esta materia. Junto a estas competencias operativas, Frontex asume, además, la creación y el funcionamiento de la unidad central del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) contemplada en el art. 7 del Reglamento 2018/1240/UE²³ (art. 67); y asumirá y explotará provisionalmente el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO, según sus siglas en inglés), tal y como hemos indicado anteriormente (art. 79).

²¹ Aun cuando la tendencia securitaria de la gestión integrada de fronteras exteriores es clara y tiende al control fronterizo de los flujos migratorios, durante la adopción del Reglamento Frontex, el Parlamento ha logrado introducir un segundo apartado al art. 3, de tal forma que se da un primer paso hacia un multidimensionamiento 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 ejecución de la gestión europea integrada de las fronteras”. Ver, Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la Primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores, de 23.10.2019.

²² Ver, Doc. COM (2016) 385 final, Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, de 09.06.2016, y sus informes de seguimiento periódicos, aprobados, igualmente, como Comunicaciones de la Comisión.

²³ Realmente esta competencia ya venía recogida en el Reglamento 2018/1240/UE a cargo de Frontex, por lo que se requería una incorporación de esta en la nueva normativa. Ver, Reglamento 2018/1240/UE 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 2011/1077/UE, 2014/515/UE, 2016/399/UE, 2016/1624/UE y 2017/2226/UE, DO, L 236, de 19.9.2018, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574438467297&uri=CELEX:32018R1240>

En el desempeño de estas tareas, los miembros de Frontex podrán disponer, incluso, de competencias ejecutivas, para apoyar eficazmente sobre el terreno a los Estados miembros en la operaciones lanzadas. Estas competencias ejecutivas deben aparecer claramente previstas en el Plan Operativo (art. 38) y en estos casos Frontex será responsable de cualquier daño causado. Esta capacidad ejecutiva, exclusiva de los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales, dan un claro elemento integrador en el desempeño de sus funciones en el territorio de los Estados miembros. En cualquier caso, esta situación quedará siempre sujeta a la previa aceptación de dichos Estados²⁴.

Respecto a las acciones operativas, a petición de un Estado miembro o por iniciativa de Frontex (art. 42), y a partir de la normativa anterior, el Reglamento Frontex recoge 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 de la migración (art. 40); e) Acciones urgentes en las fronteras exteriores (art. 42); f) Operaciones de retorno (art. 50); g) Equipos de supervisores del retorno forzoso (art. 51); y, h) Intervenciones de retorno (art. 53).

En este elenco, se ha añadido como novedad los equipos de retorno (art. 52)²⁵. Por el contrario, respecto de la anterior normativa han desaparecido los equipos de escoltas para retornos forzosos y los equipos de especialistas en retorno, que irían a desplegarse en el territorio de terceros Estados. Esta supresión ha sido duramente criticada por Estados miembros como Polonia, Hungría y Eslovaquia, en detrimento, en su opinión, del control de la inmigración más allá de las fronteras europeas²⁶.

Finalmente, y en el caso de actuaciones operativas en terceros Estados, se establece una cláusula de salvaguardia de los intereses nacionales de aquellos Estados miembros

²⁴ Ello sería conforme entonces con lo establecido en el art. 4.2 TUE, la Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional», y el art. 72 TFUE, al indicar que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia... se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior". Ver, FERNANDEZ-ROJO, D., "Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (Frontex)", de 14.11.2019, disponible en: <https://caughtyouredhanded.wordpress.com/author/davidfrojo/> (visitado el 21.11.2019).

²⁵ Los equipos de retorno podrán 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 prestar asistencia técnica y operativa adicional en el ámbito del retorno.

²⁶ Las declaraciones de estos tres países pueden verse en, Doc. Consejo 13329/19 ADD 2 REV 1, de 25.10.2019.

que han desplazado contingentes. En efecto, según prevé el art. 74, el director ejecutivo garantizará la seguridad del personal desplazado, pero en el caso de posibles riesgos, previamente informados por el Estado miembro interesado, se podrán tomar medidas tales como la suspensión o el cese de la asistencia técnica y operativa al tercer Estado. Igualmente, el Estado miembro podrá decidir no aportar su contribución a la operación.

El ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de fronteras exteriores

Una interesante aportación aparece en los arts. 8-9 del Reglamento. En efecto, en el art. 8 se recoge el régimen del denominado «ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras». A partir del análisis estratégico de riesgos²⁷, la Comisión Europea aprobará la política estratégica a través de una comunicación y tras un debate con el Consejo y el Parlamento. Esta política estratégica plurianual, con una duración de cinco años, establecerá el modo de abordar los retos en el ámbito de la gestión de las fronteras y el retorno de forma coherente, integrada y sistemática, así como las prioridades políticas y las orientaciones estratégicas. Ello irá en paralelo a la adopción de estrategias coherentes a nivel nacional.

A partir de esta política estratégica, la nueva regulación establece un proceso de planificación integrada para la gestión de las fronteras y el retorno en tres niveles paralelos y complementarios. Así, se establecerá un proceso de planificación «operativa» al objeto de identificar las zonas fronterizas con niveles de impacto elevados y críticos; los procesos de «contingencia» describirán todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de las capacidades, incluida la logística y el apoyo tanto a nivel nacional como de Frontex; y los «planes de desarrollo de capacidades» describirán la evolución a medio y largo plazo de las capacidades nacionales²⁸.

Esta política estratégica tenderá a establecer una planificación a largo plazo con objetivos claramente marcados, medios a disposición y mejoras requeridas, y siempre

²⁷ 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 los datos derivados de los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorios, y otras tendencias o posibles retos en las fronteras exteriores y en materia de retorno.

²⁸ Es interesante que 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. Ello tiende a unificar criterios y procedimientos de mejora a todos los niveles y en todas las dimensiones de la seguridad, tanto interna como externa.

en plena cooperación con los Estados miembros. En este caso, la confianza entre UE y sus Estados a través del intercambio fluido de toda la información pertinente se observa de máxima importancia, así como un compromiso claro de los Estados miembros a efectos de desarrollar su infraestructura interna en el ámbito fronterizo.

Capacidades

Sin lugar a duda, la nueva reglamentación destaca por la creación de una fuerza permanente única que pasará de los 1 500 actuales a 10 000 efectivos para 2027, e incluso se comenzaría con su dotación tan pronto haya un acuerdo político sobre la propuesta. La cifra se basa en las necesidades de dotación desde la entrada en vigor del Reglamento 2016/1624/UE. Este nuevo cuerpo representa un claro avance en cantidad y calidad, al dar una solución consistente y eficaz, además de crear un cuerpo permanente con aportaciones obligatorias durante todo el año.

Este cuerpo permanente formará parte de Frontex con la capacidad definida en el anexo I, y estará compuesto por cuatro categorías de personal recogidas en dicho anexo²⁹. El cuerpo permanente podrá desarrollar competencias ejecutivas en frontera, de acuerdo con la normativa nacional y tal y como se recoja en el plan operativo.

A efectos de poder 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, sea en un Estado miembro o en un tercer Estado, se podrán crear antenas en el territorio de dicho Estado (art. 60). Será el consejo de administración, previa propuesta del director ejecutivo, quien determine la constitución, composición, duración y, en su caso, la posible prórroga de la duración del funcionamiento de una antena, respetándose, en todo caso, la soberanía del Estado donde se haya ubicada.

²⁹ Categoría 1: personal estatutario; categoría 2: personal operativo en comisión de servicios de larga duración; categoría 3: personal operativo para despliegues de corta duración; categoría 4: reserva de acción rápida. Los despliegues del cuerpo permanente se llevarán a cabo 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).

Las cuatro categorías de personal son las siguientes:

- Categoría 1: personal estatutario del cuerpo permanente (art. 55). Este personal será aportado directamente por Frontex y desplegados en las zonas de operaciones como miembros de los equipos. Ejercerá funciones en materia de control fronterizo y retorno (art. 82)³⁰, incluso de carácter ejecutivo³¹. En el proceso de contratación de este personal, se tendrá en cuenta su grado de profesionalidad y que haya garantías de que respetan los valores éticos y dispongan de competencias lingüísticas adecuadas.

Como novedad, en el anexo V se recogen las normas relativas al uso de la fuerza³². En concreto se recogen las denominadas Reglas de Enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés), que tradicionalmente han sido disposiciones no públicas y de carácter interno. En este caso, se establece en derecho derivado dichas normas y válidas para cualquier operación. El uso de la fuerza armada se ejercerá con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro de acogida, en presencia de los guardias de fronteras de dicho Estado, y respetando los principios de necesidad³³, proporcionalidad³⁴ y precaución³⁵.

³⁰ En concreto, apoyarán sobre el terreno a los Estados miembros en sus esfuerzos para proteger las fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza y reforzar el retorno efectivo y sostenible de los inmigrantes irregulares. Ver, arts. 54-58.

³¹ El art. 55.7 indica que estas funciones ejecutivas serán: verificación de la identidad y nacionalidad de las personas; autorización y denegación de entrada; sellado de los documentos de viaje; expedición o denegación de visados en frontera; vigilancia de fronteras; registro de huellas dactilares; contactos con terceros países para identificación de personas sujetas a retorno; y escolta a nacionales de terceros países sujetos a retorno.

³² Según el Anexo V, “Normas relativas al uso de la fuerza, incluida la formación y el suministro, el control y el uso de armas de servicio y de equipamiento no letal, aplicables al personal estatutario desplegado como miembro de los equipos”, se entiende por “uso de la fuerza”, el “recurso por parte del personal estatutario desplegado como miembro de los equipos a medios físicos para el desempeño de sus funciones o para garantizar la autodefensa, lo que incluye la utilización de las manos y el cuerpo, y el uso de cualesquiera instrumentos, armas, incluidas armas de fuego, o equipamientos”.

³³ Se refiere a que el uso de la fuerza será excepcional y solo tendrá lugar cuando sea estrictamente necesario, y como último recurso. Nunca será arbitrario o abusivo.

³⁴ El uso de la fuerza será proporcional a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que deba alcanzarse. En el caso de usar un arma de fuego, deberá garantizarse que cause las mínimas lesiones posibles.

³⁵ Las actividades operativas de Frontex respetarán plenamente y procurarán preservar la vida y la dignidad humanas. Se tomarán todas las medidas necesarias para reducir al mínimo el riesgo de lesiones y daños durante las operaciones. Para ello, se establece la obligación general de advertir previamente del uso de la fuerza, a menos que tal advertencia ponga indebidamente en peligro a los miembros de los equipos o genere un riesgo de muerte o de perjuicios graves para otras personas, o sea claramente inadecuada o ineficaz en las circunstancias en cuestión.

El anexo V igualmente recoge normas específicas sobre los instrumentos de fuerza más comúnmente utilizados, otras normas prácticas y mecanismos de control.

Finalmente, a efectos de control, el Consejo de administración, a propuesta del director ejecutivo, creará un mecanismo de supervisión para el seguimiento de la aplicación de las ROE, además de adoptar normas para que el director ejecutivo autorice llevar y hacer uso de armas.

- Categoría 2: personal operativo en comisión de servicios de larga duración (art. 56). Este personal será remitido por parte de los Estados miembros, por un periodo de 24 meses, pudiéndose prorrogar una vez más por 12 o 24 meses. Las contribuciones anuales de cada Estados miembro aparecen recogidas en el Anexo II, debiendo cumplir con los perfiles y las competencias definidas y con la previa aprobación de Frontex³⁶. Las funciones del personal de esta categoría 2 serán las reflejadas en el art. 82, siendo el director ejecutivo quien decida el lugar y duración de su despliegue.
- Categoría 3: personal operativo para despliegues de corta duración (art. 57). Será remitido por los Estados miembros de acuerdo con las contribuciones anuales indicadas en el Anexo III³⁷, respetando los perfiles definidos por el consejo de administración, y contando con la previa verificación de Frontex. Cada Estado miembro será responsable de que el personal operativo esté disponible a petición de Frontex, durante un período de hasta cuatro meses dentro de un año civil, pudiendo desplegarse por un período superior, previa decisión del Estado miembro³⁸. Sus funciones, igualmente, serán las recogidas en el art. 82.

³⁶ Anexo II: Contribuciones anuales que los Estados miembros deben aportar al cuerpo permanente a través del envío de personal en comisión de servicios de larga duración de conformidad con el artículo 56. En el caso de España, las contribuciones por año serían las siguientes: 30 (2021), 37 (2022), 37 (2023), 56 (2024), 74 (2025), 93 (2026) y 111 (2027 y posteriores).

³⁷ Anexo III: Contribuciones anuales de los Estados al cuerpo permanente para despliegues de corta duración de personal 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 del análisis de riesgos (art. 29) o evaluación de vulnerabilidad (art. 32), un Estado miembro se encuentra ante una situación que podría afectar de manera sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales, la aportación de dicho Estado miembro no excederá de la mitad de la contribución prevista en este Anexo III.

³⁸ Los períodos de despliegue individual se decidirán en las negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre Frontex y los Estados miembros. La duración del despliegue la decidirá el Estado miembro, pero en ningún caso será inferior a treinta días, salvo en operaciones de duración inferior.

-
- Categoría 4: reserva de acción rápida (art. 58)³⁹. Aportadas por los Estados miembros de acuerdo con el anexo IV⁴⁰, para las intervenciones rápidas ante la llegada masiva de nacionales de terceros Estados que pretenden entrar sin autorización en el territorio. Este personal estará disponible durante un período de hasta cuatro meses dentro de un año civil. 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 a todas las categorías y en la consecución, a todas luces, de unos estándares comunes a todos los cuerpos nacionales de gestión fronteriza, la nueva regulación ha establecido todo un marco jurídico en materia de formación, con la necesaria participación de los Estados miembros (art. 62).

En efecto, Frontex, en coordinación con las entidades de formación nacionales y, en su caso, la Agencia Europea para el Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL, por sus siglas en inglés), deberá desarrollar herramientas de formación específicas para sus funciones y competencias, incluyendo las relativas a la protección de menores y de otras personas en situación vulnerable⁴¹. Esta formación deberá ajustarse a un programa troncal común, basado en los valores consagrados en los Tratados, y en coherencia con las culturas formativas nacionales.

³⁹ Esta Categoría 4 ha sido incorporada durante el proceso de negociación. Ver, Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores, de 23.10.2019.

⁴⁰ Anexo IV: Contribuciones que los Estados miembros deben aportar al cuerpo 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.

⁴¹ En concreto, se cita, formación sobre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional aplicables, en particular en lo que se refiere a los derechos fundamentales, al acceso a la protección internacional, directrices para identificar a personas que buscan protección y remitirlas a los procedimientos adecuados, directrices para hacer frente a las necesidades especiales de los niños, en particular los 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 formación en operaciones de búsqueda y el rescate. Además, Frontex establecerá y desarrollará un mecanismo interno de control de calidad para garantizar un nivel de formación elevado, competencias específicas y profesionalidad.

La formación se realizará en centros nacionales o bien en centros asociados de Frontex en los Estados miembros. Incluso, se prevé la posibilidad, previa aprobación del consejo de administración, de crear un centro de formación propio. Por otra parte, Frontex establecerá un programa de intercambio de buenas prácticas entre los guardias de fronteras de los Estados miembros; pudiendo, además, organizar actividades formativas en cooperación con Estados miembros y terceros países en su territorio.

Todo este marco jurídico en materia de formación se observa como un paso importantísimo a fin de lograr unos primeros resultados homogéneos en materia de gestión fronteriza entre los Estados miembros. No obstante, como ya indica la Comisión Europea, en referencia a las fronteras marítimas, «existen actualmente más de 300 autoridades civiles y militares responsables de guardacostas en un amplio conjunto de ámbitos, como la seguridad, la protección marítimas, búsqueda y salvamento, el control de fronteras, el control pesquero, el control aduanero, las labores policiales y la protección del medio ambiente»⁴². Ello es prueba de las dificultades que podamos encontrar a la hora de buscar elementos de cohesión en la propia formación de dichas unidades. Por lo que la formación es un elemento esencial a la hora de reducir progresivamente esas dificultades.

La integración de Eurosur en Frontex

El nuevo Reglamento Frontex incorpora la figura y regulación de *Eurosur*, de tal forma que este último abarque todos los elementos de la gestión integrada de fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. Así, *Eurosur* se destinará al control fronterizo y gestión integrada, mejorando la cooperación operativa y el intercambio de información con terceros países.

⁴² Doc. COM (2015) 673 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La Guardia Europea de Fronteras y Costas y la gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa, de 15.12.2015.

En cuanto a su estructura, se han designado centros de coordinación en los Estados miembros (art. 21)⁴³ que aglutinan todas las funciones nacionales en materia de vigilancia fronteriza⁴⁴. Estos Centros nacionales deben desarrollar herramientas comunes para favorecer un sistema común de intercambio de información y centralización de esta. El objetivo último es permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a asegurar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Estas funciones se llevan a cabo a través de la creación de mapas de situación nacionales (art. 25)⁴⁵, mapa de situación europeo (art. 26) y mapas de situación específicos (art. 27)⁴⁶, a partir de la recopilación, evaluación, cotejo, análisis, interpretación, generación, visualización y difusión de información. Además, los Estados miembros deben dividir sus fronteras exteriores terrestres marítimas y, si lo desean aéreas⁴⁷, en zonas fronterizas que notificarán a Frontex; y esta última, atendiendo a los análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado miembro interesado, atribuirá a cada zona un nivel de impacto bajo, medio, alto o crítico⁴⁸, afectando a la reacción en las actividades de vigilancia según el nivel de impacto determinado (art. 35).

⁴³ Junto a los centros de coordinación nacionales, cada Estado nombrará un punto de contacto nacional para la comunicación con Frontex, facilitando la rápida difusión de toda la información (art. 13).

⁴⁴ En el caso español, se trataría de la Guardia Civil.

⁴⁵ Según el artículo 2, se entiende por «mapa de situación», una agregación de datos e información georreferenciados en tiempo cuasirreal recibidos de diferentes autoridades, sensores, plataformas y otras fuentes, que sea transmitida a través de canales seguros de comunicación e información y pueda 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 en sus proximidades y en la zona prefronteriza; y por «zona prefronteriza», la zona geográfica más allá de las fronteras exteriores, relevante para la gestión de las fronteras exteriores mediante análisis de riesgos y conocimiento de la situación.

⁴⁶ Estos mapas de situación específicos permitirán apoyar actividades operativas específicas en las fronteras exteriores o compartir información con instituciones, órganos y organismos de la Unión, organizaciones internacionales o terceros Estados.

⁴⁷ Véase, Considerando (35) y art. 30.

⁴⁸ 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 insignificantes (nivel bajo), moderado (nivel medio), significativo (nivel alto) o tengan un impacto decisivo en la seguridad de las fronteras (nivel crítico). Véase, art. 34.

La protección de los derechos fundamentales

En materia de derechos fundamentales, consideramos que la nueva normativa ha sido muy cauta a la hora de ampliar el control en las actuaciones del cuerpo permanente. Se han introducido claramente mejoras, pero entendemos que queda todavía mucho por hacer, al menos en cuanto al propio procedimiento de denuncia. De hecho, dicho procedimiento se mantiene sin cambio con respecto a la normativa de 2016, encontrándose recogido ahora en el art. 111. Así, sigue siendo un procedimiento totalmente administrativo al ejercerse siempre en el ámbito de la propia Frontex. Además, no se observa una clara independencia e imparcialidad, por cuanto que el director ejecutivo, que supervisa todo el proceso, es nombrado por el consejo de administración, formado por representantes de los propios Estados más dos miembros de la Comisión; y difícilmente, las decisiones son recurribles ante la jurisdicción europea.

No obstante, durante la fase de tridialogo entre las instituciones en el momento de elaborar el nuevo Reglamento Frontex, se ha logrado introducir algunas modificaciones de envergadura que pudieran permitir un mejor control más independiente e imparcial de la posible violación de los derechos fundamentales⁴⁹. De este modo se han incluido al menos dos mecanismos independientes de control además de una importante reforma orgánica.

Respecto a los mecanismos de control, en primer lugar, las actividades de Frontex podrán ser objeto de investigaciones administrativas por parte del Defensor del Pueblo Europeo (art. 119). En segundo lugar, y más interesante, es lo que prevé el art. 98, el cual reconoce a Frontex como legitimado pasivo frente al Tribunal de Justicia, pudiendo recurrirse sus decisiones por medio de recursos de nulidad (en cuanto afecten a terceros), omisión y recursos de responsabilidad contractual y extracontractual. De esta forma, una decisión del director ejecutivo que afecte al control de una posible violación de derechos fundamentales podría ser recurrida ante el Tribunal de Luxemburgo, pudiendo este, si acaso de forma indirecta, entrar a conocer en el fondo del asunto, y constatando la posible vulneración de derechos.

⁴⁹ Ver, Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la Primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores, de 23.10.2019.

Y complementando estos mecanismos de control, Frontex podrá permitir que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa efectúe visitas cuando lleve a cabo operaciones de retorno⁵⁰. Esta posibilidad, si bien no obligatoria al tener que contar con el Estado miembro afectado, añade un control exterior a la propia Unión, garantizando la transparencia y seguimiento de las posibles violaciones de derechos fundamentales.

En cuanto a los aspectos orgánicos, las funciones del agente de derechos fundamentales han sido clarificadas. De este modo, según el art. 109, el agente de derechos fundamentales, actuando con total autonomía e independencia y asistido por un adjunto, contribuirá a la estrategia de Frontex en materia de derechos humanos; supervisará e incluso investigará el respeto de los derechos fundamentales por parte de Frontex, asesorándole cuando así proceda; realizará visitas in situ a las operaciones e informará al consejo de administración de posibles violaciones.

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 la ejecución de su mandato. Se espera que, para diciembre de 2020, se cuente ya con 40 observadores. La mayor importancia de esta nueva figura, en nuestra opinión, es que en cada operación habrá designado, al menos, un observador. Esto último debería garantizar un mayor respeto de los derechos por parte de los miembros del cuerpo permanente, además de facilitar la labor del agente de derechos fundamentales al servir de enlace entre este y cada acción operativa.

De hecho, en esta labor de seguimiento, se prevé retirar la financiación de una operación o incluso darla por finalizada, previa decisión del director ejecutivo, tras consultar con el agente de derechos fundamentales, y en los casos de constatación de graves violaciones de derechos fundamentales u obligaciones de protección internacional. Del mismo modo, el director ejecutivo podrá decidir no iniciar una acción de Frontex, suspenderla o concluirla en estos mismos casos de graves violaciones (art. 46). Con todo, nos

⁵⁰ Y ello en el marco del mecanismo de supervisión creado por los miembros del Consejo de Europa en virtud de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Ver, Considerando (82).

encontramos que la figura del agente cobrará más importancia en su labor de control, además de disponer, con la nueva normativa, de un equipo lo suficientemente amplio para ejercer con garantías sus funciones. En todo caso, todo quedará sujeto a la buena voluntad de los Estados de seguir las recomendaciones de Frontex, e incluso de iniciar un procedimiento interno a fin de exigir responsabilidades civiles y/o penales a sus nacionales.

Ideas finales

A partir de la nueva regulación de Frontex, podemos obtener una serie de ideas finales:

En primer lugar, se constata un refuerzo de la gestión integrada de las fronteras exteriores, con un importante compromiso por parte de los Estados miembros a la hora de crear un cuerpo permanente. Del mismo modo, se observa una mejor clarificación de las competencias y un importante paso adelante en lo que respecta al control de la legalidad con la incorporación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, la adopción del ciclo de política estratégica plurianual dotará a Frontex de una línea a seguir permanente en el tiempo, en estrecha coordinación con los Estados miembros, y con pleno respeto de la legalidad y los principios establecidos. Esta estrategia, unida a la evaluación efectiva de riesgos, podría permitir acabar con la práctica de adopción de normas a golpe de necesidad en los últimos años y que no ha tenido el éxito esperado.

En tercer lugar, se mantiene, no obstante, el carácter compartido de la gestión de fronteras exteriores, respetando las competencias de los Estados, y sin apenas avances respecto a la normativa anterior. La adopción de normas mínimas, como reza el TFUE, seguirá siendo el mecanismo de desarrollo de esta política. Además, la existencia de determinados Estados miembros con gobiernos (ultra)nacionalistas parece impedir un cambio en esta tónica en el futuro más cercano. Más aún cuando se siga centrando la normativa en el control de los flujos migratorios exclusivamente, denotando, de este modo, el carácter securitario de la política europea.

En cuarto y último lugar, aun cuando podríamos calificar a la nueva Frontex como una versión 3.0, se antoja un camino largo hacia la integración de la gestión de fronteras.

En efecto, podemos considerar la existencia de dos modelos de gestión: el primero referido a la integración en una única unidad de todas las competencias en materia de control fronterizo (por ejemplo, la UE a través de Frontex); el segundo, referido a la cooperación y coordinación eficaz entre todas las unidades con responsabilidades en materia de control (como los Estados miembros a través de sus agencias nacionales). La existencia paralela de los dos modelos complica todavía más la situación, con lo cual la nueva regulación en materia de formación del cuerpo permanente y de un intercambio más fluido de la información a todos los niveles pudiera representar el camino acertado hacia cotas integradoras más altas. No obstante, todo quedará en manos, en última instancia, de los Estados miembros y de su compromiso efectivo con el respeto de los principios constitutivos del proceso de integración europea.

*Miguel A. Acosta Sánchez**

Profesor titular de Derecho Internacional Público y RR. II.
Universidad de Cádiz