

ÁGORA
POLICIAL

Iván Velasco Miranda

LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

Haciendo historia. El Cuerpo Permanente,
el primer cuerpo uniformado europeo
con competencias ejecutivas



Ediciones Universidad
Salamanca

**LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA
DE FRONTERAS Y COSTAS**

Iván Velasco Miranda

LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

Haciendo historia

El Cuerpo Permanente,
el primer cuerpo uniformado europeo
con competencias ejecutivas

Ediciones Universidad
Salamanca

COLECCIÓN ÁGORA POLICIAL

1



Ediciones Universidad de Salamanca
e Iván Velasco Miranda

1.ª edición: marzo, 2024

ISBN: 978-84-1311-951-9

DOI: <https://doi.org/10.14201/OAP0001>

Ediciones Universidad de Salamanca
eusal.es

Hecho en UE-Made in EU



Usted es libre de: Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

- ⓘ Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Ⓒ NoComercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.
- Ⓓ SinObraDerivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.



Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE
Unión de Editoriales Universitarias Españolas www.une.es

A todos los policías de fronteras.

¡Gracias!

*[...] si tú no emigraste, emigró tu padre,
y si tu padre no necesitó mudar de sitio fue porque tu abuelo,
antes que él, no tuvo otro remedio que irse,
cargando la vida sobre las espaldas,
en busca del pan que su tierra le negaba.*

J. Saramago

Prólogo

Ya desde antes de que el *Homo sapiens* se erigiese en la única especie del género *Homo* dominante en los territorios de este vasto mundo, unos 150 000 años atrás, el género *Homo* (6 millones de años atrás) se había distribuido desde el oriente africano hacia Europa y Asia occidental (*Homo neanderthalensis*); Asia oriental (*Homo erectus*); Indonesia (*Homo erectus soloensis*, *Homo floresiensis*); Siberia (*Homo denisova*), entre otros, desde hace 2 millones de años.

El género *Homo* inició el proceso de distribución de su género en el planeta, apareciendo el concepto de migración humana, generalmente pacífica, pues había recursos naturales para todos, para ese millón de seres humanos que se estima que había hace 150 000 años.

El *Homo sapiens* en su evolución cognitiva (70 000 años atrás) inicia su expansión a través de la península arábiga en todos los sentidos y, bien por entrecruzamiento, o bien por sustitución, domina el desarrollo del *Homo*, erigiéndose en la única especie que perduró hasta nuestros días.

Las diferentes tribus en su evolución fueron constituyendo diversas culturas como la de aldeas de pescadores de Indonesia, que saltaron a Australia (45 000 años atrás); los *H. sapiens* de Siberia, Alaska y América (14 000 años atrás), la presencia en Tierra del Fuego hace 12 000 años, que dieron el paso de ser recolectores-cazadores a agrícolas.

El comienzo de la agricultura hace unos 11 000 años y el asentamiento de las tribus en núcleos permanentes, pueblos, inician una nueva

era y el *Homo sapiens* conocerá las bondades y las ventajas de vivir en colectividad, donde se afianzan las relaciones humanas más estables, obtienen más seguridad física, más acceso a la alimentación regular, más herramientas para el trabajo y la vida ordinaria, más posibilidades de reproducción, más lujo en sus adornos y decoraciones. Esta nueva forma de relación requiere de reglas y normas para todas las nuevas actividades que se están desarrollando con permanencia: sociales, comerciales, diplomáticas, educativas...

Las nuevas normas, valores y creencias requieren de un control de su cumplimiento y, así, se inician las funciones policiales en pueblos, ciudades, naciones, países, organizaciones internacionales y uniones de Estados.

Las culturas separadas que se crearon en la civilización antigua han llegado a la unidad a través de la globalización. Los mundos separados de hace 10 000 años, casi, se han constituido bajo un mismo megamundo de sistemas geopolítico, económico y social, con la particularidad de que la historia que hemos escrito no se puede predecir en este mundo de relaciones caóticas, desde que la evolución científica ha influido en la ciencia, la política, la economía, las investigaciones y en las relaciones de poder de los grupos humanos.

En esta situación, superados los 8000 millones de seres humanos, estamos iniciando una nueva era en el desarrollo de la especie con un importante incremento, al menos en percepción, de las migraciones humanas. Migraciones que nunca han dejado de producirse, pero que ahora los Estados pretenden, más intensamente, regular y controlar.

La nueva era del tercer milenio que hemos iniciado conlleva la redefinición de los conceptos básicos de convivencia de las incipientes sociedades y culturas de futuro. En este estadio, se me presenta la posibilidad de prologar este monográfico trabajo.

Escribir un prólogo es una alta responsabilidad, al tener que poner en valor un trabajo de investigación largamente madurado, documentado y ajustado con la amplia experiencia profesional del Dr. Velasco. No obstante, es un privilegio el poder ayudar a conocer este buen trabajo

de síntesis de la tesis doctoral, generosamente codirigida por el rector magnífico de la USAL Dr. Ricardo Rivero, insigne e importante experto en regulación económica y catedrático de Derecho Administrativo; y por la delegada del rector en el campus de Ávila y profesora titular de la USAL Dra. Sonsoles Sánchez Reyes-Peñamaría, estrechamente vinculada a la Escuela Nacional de Policía desde hace años y experta en relaciones internacionales.

Es sobre los profesionales de la Policía, de los miembros de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en los que recae el mayor esfuerzo de conseguir una resolución adecuada de las situaciones reales comprometidas, dentro del marco legal existente y de la calidad organizativa del cuerpo policial que desarrolla las acciones. Esto, dentro de una incompleta definición de las políticas de migración y asilo en la UE, hace muy complejo el contentar a todas las partes intervinientes en estas situaciones (Estados implicados, las ONG, partidos políticos...).

Este trabajo que ahora se presenta aúna el estudio jurídico y organizativo del Cuerpo Frontex desde una perspectiva científica aderezada con la gran experiencia del Dr. Velasco, autor, en operaciones reales en aplicación de la legislación reguladora de las operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas e intervenciones de retorno, en definitiva, en el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El objetivo del trabajo contribuye a tener un conocimiento más amplio y exacto del desarrollo de acciones concretas en el control de los movimientos migratorios entre países, movimientos regulares, irregulares, legales e ilegales, realizados bajo las premisas del respeto a los derechos fundamentales de las personas migrantes y el concreto cumplimiento de la legislación comunitaria y nacional implicada, algunas veces no completamente coordinadas o engrasadas.

Este prólogo obedece a la presentación de esta monografía que aglutina la investigación realizada en la tesis doctoral *La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en el contexto fronterizo y migratorio europeo*, brillantemente presentada en el Centro Universitario de Formación de la Policía Nacional, centro adscrito a la Universidad de Salamanca, en

noviembre de 2022, por el Dr. Velasco, donde obtuvo la máxima calificación por unanimidad de sobresaliente *cum laude*.

El inteligente análisis de la investigación, realizada con seriedad, dedicación y esfuerzo, con gran profusión de referencias bibliográficas, avala no solo los planteamientos de las opiniones más extendidas en esta materia que veremos a lo largo de las bien traídas líneas argumentales, sino también las propias opiniones y aportaciones, fruto de un esfuerzo en formación y práctica de los diferentes procedimientos técnico-operativos y de gestión en funciones de control fronterizo desarrollados por el autor, que supone una gran aportación en su tesis doctoral de transición entre esta primera parte de su carrera profesional, de veinte años de experiencia, y los siguientes próximos veinte años, donde le esperan, sin duda, grandes éxitos personales y profesionales.

Esta monografía nos presenta una seria y documentada visión teórica y práctica sobre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que en su evolución ha de ir afianzando el desarrollo de sus misiones y funciones de acuerdo con las exigencias de la Unión Europea y de los países miembros en los que actúa.

Escrita con literatura ágil, clara, de fácil comprensión y muy bien documentada, el lector se irá introduciendo en el conocimiento de la herramienta establecida por la Unión Europea como uno de los actores fundamentales para la gestión integrada de las fronteras en el contexto fronterizo y migratorio de nuestro continente, con el presunto consenso de los veintisiete Estados miembros, que deben aunar esfuerzos en integrar sus políticas de control fronterizo con las migratorias.

Espero que la presentación de esta monografía sea acogida, leída y consultada con profusión por los estudiosos de los temas migratorios y del control fronterizo, pues aporta interesantes puntos de vista sobre estas materias.

Dr. José García Molina

Director del Centro Universitario de Formación de la Policía Nacional

Índice general

Prólogo.....	11
Índice de abreviaturas.....	19
Índice de imágenes y tablas.....	21
1. Introducción.....	23
2. Nacimiento y evolución de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	29
3. Misión, objetivos y tareas de la AEGFC; la Gestión Europea Integrada de Fronteras y su desarrollo.....	37
4. Organización y estructura de la agencia Frontex.....	45
4.1. Base legal y estructura.....	45
4.1.1. <i>El consejo de administración.....</i>	<i>47</i>
4.1.2. <i>El director ejecutivo y los directores ejecutivos adjuntos.....</i>	<i>50</i>
4.1.3. <i>El agente de derechos fundamentales, los observadores de derechos fundamentales y el foro consultivo.....</i>	<i>52</i>
4.2. Investigación y desarrollo.....	54
4.3. Financiación, procedimientos y control.....	57
5. Personal de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	63
5.1. Personal, planificación y formación.....	63
5.2. El Cuerpo Permanente de la Guardia de Fronteras y Costas.....	67

5.2.1. Antecedentes.....	67
5.2.2. El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Categorías	70
5.2.3. El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Procesos de selección, financiación y formación	81
5.2.3.1. Procesos de selección	81
5.2.3.2. Financiación	84
5.2.3.3. Formación.....	85
5.2.4. Los Equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas	87
5.2.5. Responsabilidad de la AEGFC y sus funcionarios.....	88
5.2.6. El equipamiento técnico	93
6. Inteligencia. Análisis de riesgos, evaluación de vulnerabilidad y EUROSUR	97
6.1. Análisis de riesgos	97
6.2. Evaluación de vulnerabilidad	100
6.2.1. Niveles de impacto en la evaluación de vulnerabilidad	103
6.3. EUROSUR	105
6.3.1. Centros de coordinación	106
6.3.2. Mapas de situación.....	107
6.3.3. Servicio de Fusión EUROSUR	110
7. Operaciones Frontex	115
7.1. Marco común de las operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas	116
7.1.1. Derecho de intervención.....	121
7.2. Operaciones conjuntas	126
7.3. Intervenciones fronterizas rápidas	132
7.4. Operaciones de retorno.....	135
7.5. Equipos de apoyo a la gestión de la migración	141
8. La cooperación y la coordinación en el seno de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	143
8.1. Cooperación de la AEGFC con instituciones, órganos y organismos de la Unión y con organizaciones internacionales	144

8.1.1. <i>Europol</i>	147
8.1.2. <i>Agencia de Asilo de la Unión Europea</i>	149
8.2. Cooperación con terceros países.....	150
8.3. Funcionarios de enlace, antenas e intercambio de información.....	158
9. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la protección de los derechos fundamentales	163
9.1. El mecanismo de denuncia.....	168
9.2. El acceso a documentos públicos y la protección de datos en la AEGFC.....	174
9.2.1. <i>Acceso a documentos públicos</i>	174
9.2.2. <i>Tratamiento de datos personales</i>	176
9.3. Cruzando la frontera	177
10. Situación actual y perspectivas futuras en el contexto migratorio y fronterizo europeo. Los planes de contingencia	185
10.1. Contexto europeo reciente y actual.....	185
10.1.1. <i>Ucrania</i>	190
10.2. El Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias.....	192
10.2.1. <i>Los planes de contingencia en la AEGFC</i>	197
10.3. Perspectivas y necesidades	198
10.3.1. <i>El pasado previsto y la realidad actual</i>	199
10.3.2. <i>Las predicciones de futuro y nuestra capacidad para afrontar esas realidades venideras</i>	203
Conclusiones	209
Bibliografía	221
1. Bibliografía	221
2. Legislación	228
3. Otros registros referentes a la Unión Europea	233
4. Registros relativos a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas	236
5. Autos y sentencias.....	239
6. Prensa y comunicados.....	239
7. Páginas web	244

Índice de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADF	Agente de Derechos Fundamentales
AEGFC	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
CCC	Common Core Curriculum
CCC-MLC	Common Core Curriculum for Mid-Level Officers
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)
CEPOL	Escuela Europea de Policía
CFS	Código de Fronteras Schengen (o SBC por sus iniciales en inglés)
CIRAM	Modelo Integrado Común de Análisis de Riesgos
DCA-MBD	Decisión del consejo de administración de Frontex
EIGE	European Institute for Gender Equality
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMSA	European Maritime Safety Agency
EUAA	European Union Agency for Asylum (Antigua EASO)
EUROJUST	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FADO	Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FRAN	Frontex Risk Analysis network
GEIF	Gestión Europea Integrada de las Fronteras

HL IBM WG	Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Gestión Integrada de las Fronteras
JAI	Consejo Europeo en formación de Justicia y Asuntos de Interior
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PNR	Passenger Name Record
PRPGCM	Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias
SARS-CoV-2	Coronavirus tipo 2
SEIAV-ETIAS	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
SES	Sistema de Entradas y Salidas
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIR	Serious Incident Report
SIS	Sistema de Información Schengen
SQF	Sectoral Qualifications Framework
TC	Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
TFM	Trabajo Fin de Máster
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados

Índice de imágenes y tablas

Índice de imágenes

Imagen n.º 1. Estructura de la AEGFC	46
--	----

Índice de gráficos

Gráfico n.º 1. Evolución del presupuesto histórico de la AEG	60
Gráfico n.º 2. Evolución del personal de la AEGFC	64
Gráfico n.º 3. Personal de la AEGFC	72

1. Introducción

Echando la vista atrás, podemos observar cómo durante siglos Europa ha sido un continente asolado por incontables guerras, hambrunas, enfermedades, etc.; pero, a pesar de estas adversidades, también ha sido capaz de florecer y encontrar su lugar desarrollando una cultura humanística, unos valores y unas instituciones democráticas que, con mayor o menor fortuna, ha exportado al resto del mundo.

Tras las dos grandes guerras, la devastación sufrida por el continente fue casi total, viviéndose unas atrocidades y unos procesos cuasi «industrializados» de muerte desconocidos en la historia de la humanidad. Si bien, después de esos tiempos oscuros, y como habitualmente suele ocurrir con los periodos de crisis, se calmaron las aguas y se dio un proceso de convergencia, inicialmente económica, en el que posteriormente fue ganando peso el elemento político, como se puede observar en la evolución desde el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, hasta el Tratado de Lisboa. Sin duda, en este contexto la Unión Europea (UE) se ha convertido en uno de los elementos más determinantes a la hora de moldear la vida de los habitantes de este continente en el último siglo.

Pero por muy importantes que sean los avances logrados en otros ámbitos, sin duda, la mayor aportación de la UE al continente ha sido garantizar un periodo de paz y prosperidad de una duración nunca antes contemplada, más de setenta y cinco años. Este ciclo de bonanza ha traído consigo el desarrollo de la sociedad, su legislación, instituciones, el comercio, la cultura, las artes y, en definitiva, la consolidación de la

democracia en la práctica totalidad del territorio continental, lo que nos ha posicionado como faro y referente a nivel mundial.

La posición actual de Europa es envidiable (Comisión Europea, 2017a, pp. 8-10), es el mayor mercado único del mundo; está consolidada como una potencia comercial con el euro, que es la segunda moneda más utilizada tras el dólar; es un continente puntero en innovación y sostenibilidad; etc. Pero las previsiones futuras no son tan optimistas como su realidad presente; nuestro estatus venidero se verá debilitado en aspectos clave como el económico, político o demográfico, en un contexto mundial que parece estar caminando hacia un profundo cambio de modelo, en el que, si perdemos la oportunidad de hablar con una sola voz, nos veremos abocados a la irrelevancia.

Además, esta prosperidad experimentada, que implica ciertos retos, ha ocasionado determinadas tensiones internas en el seno de la Unión en ámbitos tan diversos como las políticas migratorias, fronterizas o de seguridad, lo que ha convertido este triple eje formado por los desafíos migratorios y fronterizos, y su posible impacto en la seguridad de nuestros ciudadanos, en el marco conceptual de este estudio, dada su relevancia crítica para la subsistencia del sueño europeo.

El contexto actual de nuestro continente establece que los Estados miembros de la UE forman parte de un ente supranacional en el que comparten fronteras exteriores, problemas de seguridad interiores y colosales retos migratorios. Esta es una realidad en la que las decisiones de unos Estados van a tener un impacto directo en la vida cotidiana de otros, y donde la tendencia clara debe ser hacia la convergencia real de sus políticas, la armonización de la legislación y la gestión integral de nuestras fronteras exteriores. Un proceso apasionante, que en ocasiones ha provocado urticarias severas a los gobernantes de nuestros viejos Estados, poco proclives a ceder competencias en ámbitos íntimamente ligados a la esencia misma de su soberanía.

Esta Unión Europea, que todavía tiene mucho camino por recorrer, lleva décadas construyéndose a base de pequeñas aportaciones y limitados relevos operacionales de los Estados miembros, dentro de la tradicional teoría funcionalista de los *petits pas*, que nos permite apreciar cómo se

hace realidad esa integración europea mediante pequeños pasos (Tinière, 2019, p. 13).

Algunas de las principales políticas que no solo articulan y cohesionan este continente, sino que lo hacen converger, son las migratorias y fronterizas, dado su elevado impacto en múltiples áreas como la legislativa, política, comercial, de seguridad, conexión social, etc.

Un ejemplo claro de esta convergencia lo constituye el Acuerdo Schengen (1985), que supone el establecimiento de un espacio de libre circulación interior en la UE, en el que se suprimen de manera general los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros y se compensa su posible impacto en la seguridad interior mediante el refuerzo de las fronteras exteriores. Este Acuerdo ha cambiado literalmente la vida de los europeos, su sociedad, su cultura, su economía, erigiéndose como uno de los grandes éxitos de este proceso de integración.

En este mismo sentido se han dado avances en las políticas migratorias, como la Declaración UE-Turquía o el Pacto de Migración y Asilo; en las políticas fronterizas, con decididos progresos hacia la creación de una gestión europea integrada de las fronteras o el refuerzo del mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas¹ tras la reforma de su regulación mediante el Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [en lo sucesivo Reglamento (UE) 2019/1896].

Estos avances, como desgraciadamente suele ocurrir en Europa, no son el resultado de la concordia y un espíritu solidario de colaboración, sino de profundas crisis que desbordan las capacidades nacionales y europeas, y donde tristemente se observan posiciones terriblemente insolidarias, que exponen las debilidades del sistema y lo hacen avanzar de manera, lamentablemente, reactiva.

Por lo que en los últimos años, la UE y sus instituciones han tratado de consolidar los cimientos de las políticas migratorias y fronterizas

1. AEGFC, o la Agencia, o Frntex, a partir de ahora.

de nuestro continente como reacción al terremoto migratorio vivido en 2015 y sus posteriores réplicas; políticas estas donde la agencia Frontex va a tener un papel trascendental, especialmente con sus recientemente inauguradas competencias ejecutivas y su capacidad de intervención mediante su nuevo Cuerpo Permanente, que se erige como el primer cuerpo uniformado europeo con competencias ejecutivas, y que contará con hasta diez mil efectivos en 2027.

Pero la de 2015 no ha sido la última gran crisis migratoria que la UE tenga que afrontar, y ante las venideras, que constituirán un punto de inflexión, se nos planteará una disyuntiva muy clara: apostar por una Europa más fuerte con unas políticas integradas en ámbitos como el fronterizo y el migratorio o renunciar a este sueño europeo, al decantarnos por soluciones cortoplacistas de alcance limitado, llegando incluso a acarrear el abandono del club comunitario.

Es evidente que no podemos permitirnos una nueva crisis en la que nuestras capacidades se vean ampliamente desbordadas, y afecten a ámbitos tan diversos como el jurídico, legislativo, político, económico, social, policial, etc., en la que se den nuevos restablecimientos de los controles en las fronteras interiores o más salidas de Estados miembros, con el consecuente menoscabo político, económico y social que representarían. Consecuencias que contribuirían a alentar la desafección política de nuestros ciudadanos con la UE y sus instituciones, que ya de por sí ven a los políticos europeos muy alejados de su vida y problemas cotidianos; y solo generarían un caldo de cultivo idóneo para diversos posicionamientos nacionalistas y populistas de corto recorrido, que aportasen soluciones vacuas y de dudosa moralidad a los problemas de migración y seguridad que sufre nuestro continente.

Debemos entender que es necesario prepararse para las crisis migratorias venideras; no nos estamos jugando únicamente prestar un buen servicio al ciudadano o aportar una buena imagen, sino que está sobre el tapete el futuro mismo del sueño europeo; y para esto es indispensable conocer el papel y las capacidades de la AEGFC, pues esta Agencia, especialmente tras su reciente reforma, se ha convertido en un actor principal en nuestro contexto fronterizo y migratorio actual.

La realidad del continente en el que vivimos hoy en día es muy diferente a la que vivieron nuestros padres, y está todavía más alejada de la que tuvieron nuestros abuelos; exactamente igual que les ocurrirá a nuestros hijos, o a nuestros nietos, y las circunstancias con las que tengan que lidiar. En este contexto de evolución y cambio, en el que hay parámetros determinantes que impactan en la vida de nuestros Estados, instituciones y ciudadanos, como la migración o el control fronterizo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas constituye una pieza clave, con un desarrollo imparable desde su creación. Las instituciones europeas han decidido potenciar su mandato y darle mayores capacidades operativas, dotándola de amplios medios humanos, económicos y materiales. Pero este desarrollo normativo y la extensión de su mandato no siempre tienen por qué acarrear un uso eficaz y eficiente de sus recursos y una capacidad real de hacer frente a las necesidades presentes y a los retos migratorios y fronterizos futuros de la UE.

Por todo esto, esta monografía tratará de analizar en detalle la AEGFC y sus capacidades más relevantes. Nos detendremos en su origen y evolución, estructura y organización actual; el personal de la Agencia, con especial mención al Cuerpo Permanente por su rabiosa actualidad y constituir el primer cuerpo uniformado europeo con competencias ejecutivas que representa la herramienta fundamental de la Agencia para servir a las políticas fronterizas y migratorias europeas; el papel esencial de las labores de inteligencia de la Agencia; las operaciones, ya sean conjuntas, de retorno, intervención rápida, etc., desarrolladas y coordinadas por Frontex; la cooperación con actores europeos y terceros Estados; la controvertida situación de los derechos fundamentales y la responsabilidad de la Agencia en su protección; y, por último, se realizará una reflexión sobre la situación actual y las perspectivas futuras en cuanto a las demandas migratorias y fronterizas de este continente. De tal manera que se ha combinado un análisis legal tradicional de la Agencia con otro más funcional proveniente del estudio de los resultados y las situaciones prácticas observadas; todo ello a fin de examinar y confrontar los marcos teóricos con las realidades prácticas y las necesidades presentes y futuras de este continente, y analizar las capacidades de la AEGFC para afrontarlas con las herramientas de las que le ha dotado el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896.

En definitiva, se nos plantea una pregunta clave: ¿Está la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas preparada para satisfacer las necesidades de este continente?

2. Nacimiento y evolución de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

Los albores de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas [AEGFC] vienen marcados por el convenio de Tampere [1999] [Parlamento Europeo, 1999, apartados 22 y 27], donde se dan los primeros debates sobre el control de los flujos migratorios y de las fronteras en la UE, y del que surge la Resolución del Parlamento Europeo de 3 de abril de 1998 sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea, en cuyo articulado se propone la creación de «una policía europea de fronteras que europeice las experiencias nacionales obtenidas con los órganos de protección de las fronteras».

En esa misma línea, tenemos la propuesta de la Comisión de 2001 [Comisión Europea, 2001], en la que se exponía la conveniencia de que se hiciera cargo del control exterior de las fronteras una «policía europea de fronteras», lo que derivó en el estudio de viabilidad de la «European Border Police», bajo la dirección de Italia, donde se formularon dos sistemas diferenciados (Chevallier-Govers, 2019, p. 26; *Feasibility study for the setting up of a «European Border Police» Final Report*, 2002); uno que versaba sobre la creación de una policía europea de fronteras común; y el otro que analizaba la viabilidad de un modelo intergubernamental en forma de red, siendo finalmente este último el seleccionado como embrión de la AEGFC.

A pesar de las dificultades que representaba este proyecto, la Comisión Europea [2002] avanzó en este ámbito al año siguiente con su comunicación «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE», texto que acuñó una amplia definición de la seguridad en las fronteras exteriores, incluyendo formas graves de delincuencia como terrorismo, tráfico de armas, corrupción, etc.; y además creó mediante ese mismo documento un «Órgano común de expertos de fronteras exteriores» (UCEFE por su acrónimo en inglés), así como de varios centros *ad hoc* que actuarían como los cimientos de la futura AEGFC (García Jurado, 2009, pp. 113-120). Estos centros tenían como misión gestionar los primeros pasos de la cooperación operativa fronteriza de los Estados miembros y reflejan claramente algunas de las funciones actuales de la Agencia. En concreto se crearon seis, siendo estos los siguientes:

- Centro de Fronteras Terrestres, Land Border Center (LBC), ubicado en Berlín, y dedicado a la coordinación de las diferentes fronteras terrestres de los Estados miembros.
- Centro de Fronteras Aéreas, Air Border Center (ABC), localizado en Roma, y que tenía como funciones primordiales el control de los flujos migratorios en los aeropuertos de los Estados miembros que constituían frontera exterior, la detección de redes de inmigración irregular y la armonización de los procesos de detección de falsificaciones documentales; para esto contaba con un sistema de comunicación propio que interconectaba los diferentes aeropuertos.
- Centros de Fronteras Marítimas, Sea Border Center (SBC), constituidos mediante resolución del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo el 29 de octubre de 2003. El SBC constaba de dos centros, uno situado en Madrid y dedicado a las fronteras marítimas occidentales, West Sea Border Center (WSBC); y otro en El Pireo, dedicado a las fronteras marítimas orientales, East Sea Border Center (ESBC). Sus principales misiones eran la planificación, la gestión y la evaluación de actividades comunes, el intercambio de información, el análisis de los riesgos migratorios, la recopilación de mejores prácticas, etc.
- Centro de Análisis de Riesgos, radicado en Helsinki, con el objetivo de constituir un modelo común de análisis de riesgos integrado;

- sería el predecesor de nuestro Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)² y asistió en la planificación y gestión de las operaciones llevadas a cabo por el resto de centros.
- Centro de Formación, con sede en Traiskirchen (Austria), que, a partir del estudio de los diferentes cuerpos europeos de guardias de fronteras, definió un modelo formativo conjunto, lo que con el tiempo daría lugar a programas como el Common Core Curriculum (CCC) o el Sectoral Qualifications Framework (SQF); de igual manera, impartió cursos profesionales a los diferentes agentes de fronteras de los distintos Estados miembros.

Sin embargo, todas estas propuestas, incluidas las de los centros *ad hoc*, fueron poco a poco erosionadas por los intereses particulares de los Estados miembros, todavía extremadamente reticentes a la hora de ceder soberanía; lo que acabó fijando una posición mucho más ambiciosa y sólida de la Comisión, que había decidido establecer una policía de fronteras paneuropea, y cuya convicción se materializó en la propuesta de fundación de Frontex, denominación que proviene de la contracción de los términos franceses *frontières extérieures* (Comisión Europea, 2003, pp. 7-8).

La AEGFC ve la luz el 1 de mayo 2005 mediante su regulación fundacional, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea [a partir de ahora Reglamento (CE) n.º 2007/2004], nombre original de la Agencia y cuya finalidad principal es reforzar y consolidar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) (Rodríguez Aguayo, 2021, p. 85). Si bien, Frontex comenzaría su singladura operativa el 3 de octubre de 2005 (Tovar Martín *et al.*, 2020, p. 26).

Esta primera regulación tenía por objeto satisfacer las necesidades políticas (Léonard, 2009, pp. 371-388) de la UE en sus fronteras exteriores mediante el establecimiento de «una gestión integrada que garanti(zase) [...] un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia, corolario indispensable de la libre circulación de personas en la Unión Europea y

2. Vid. el capítulo 6 de esta monografía.

componente esencial del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: considerando 1]. Lamentablemente esta norma le conferiría a la Agencia un mandato muy limitado, totalmente amoldado a los intereses nacionales de unos Estados miembros celosos de su soberanía y sus competencias históricas con respecto a sus fronteras. Estados que adoptaron su posición sobre la base de las «distintas percepciones sobre los riesgos que la migración supondr(i)a en los próximos años»; y, en consecuencia, en virtud de diferentes políticas locales «que responden a acciones coyunturales y atienden a intereses nacionales o partidistas en el marco de los distintos países de la Unión» (Díaz y Abad, 2008, pp. 135-150). Estas posiciones alejaron a la Agencia recién nacida de cualquier competencia ejecutiva, que, como veremos, tardaría en llegar; así como, por desgracia, también de las necesidades reales en materia migratoria y fronteriza de Europa (Balan, 2019, p. 76).

El Reglamento (CE) n.º 2007/2004, debido a esa disonancia entre la norma y las necesidades, sería enmendado y reforzado en primer lugar por el Reglamento (UE) n.º 1168/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, 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 [a partir de ahora Reglamento (UE) n.º 1168/2011]; y posteriormente por el Reglamento (UE) 2016/1624, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [en lo sucesivo Reglamento (UE) 2016/1624].

Este Reglamento (UE) 2016/1624, que algunos autores calificaron como revolucionario (Acosta Sánchez, 2016, pp. 466-482) al suponer la transición de la Agencia «from the job of the tea lady to the role of chief executive officer» (Peers, 2015), fue asumido por la gran mayoría de autores como un avance basado en el antiguo modelo de las agencias intergubernamentales europeas (De Bruycker, 2016, pp. 559-569) y, por lo tanto, calificado como una «ficción legal» (Santos Vara, 2019, p. 62). Este debate doctrinario fue modulado entre otros por Juan Santos (2018) o Carrera y Den Hertog (2016), al afirmar que las modificaciones introducidas hicieron de la Agencia un «Frontex+», cambios esos que «no se podrían calificar de revolución sino más bien de una evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex» (Santos

Vara, 2018, p. 147), en un contexto donde los recursos seguían siendo escasos, la dependencia de los Estados miembros elevada y las funciones de su personal no eran realmente ejecutivas en el ámbito de las fronteras exteriores.

Sin embargo, a juicio del legislador, esos avances fueron lo suficientemente relevantes al implicar una consolidación y un refuerzo real de las capacidades y del mandato de la Agencia como para llevar aparejado un cambio en su denominación [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 11]:

Por consiguiente, deben ampliarse las labores de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea. Para reflejar estos cambios, debe cambiarse su nombre por el de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que seguirá siendo conocida usualmente como «Frontex».

Además, se hacía evidente la necesidad de refundar la Agencia por el gran deterioro sufrido en su imagen, pues Frontex se asociaba al fracaso en la gestión de la crisis migratoria de 2015 (De Haas, 2019, p. 179), se le achacaba también su incapacidad para prevenirla, la pérdida de vidas en los naufragios ocurridos en el Mare Nostrum, las condiciones lamentables que en ocasiones sufrieron algunos inmigrantes en los *hotspots*, etc. Contexto en el que la muerte de Aylan Kurdi, el 3 de septiembre de 2015, en una playa griega supuso el disparo de gracia para una Agencia concebida dentro de una estructura caduca, que no dejaba de evidenciar una eminente falta de solidaridad entre los Estados miembros. En definitiva, tal y como afirmaría el Tribunal de Cuentas Europeo años después, «Frontex no ha(bía) cumplido de forma plena su mandato» (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 4).

En este proceso de refundación de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas debemos afirmar con tristeza que nada ha hecho avanzar más la legislación europea en este ámbito que la insolidaridad y las crisis migratorias (Blumann y Picos, 2011, p. 349; Comisión Europea, 2017b), pues únicamente en estos contextos de «manifiestas deficiencias y lagunas en los sistemas de gestión de crisis migratorias

nacionales y de la UE» [Recomendación (UE) 2020/1366, de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), de 1 de octubre de 2020, pp. 26-38; a partir de ahora Recomendación (UE) 2020/1366], y ante una desesperante necesidad de recursos humanos, materiales y económicos, las instituciones europeas han decidido tomar cartas en el asunto modificando la legislación existente y reforzando el mandato de la AEGFC, y los Estados miembros reactivamente han optado por ceder finalmente pequeñas cuotas de soberanía (Ripoll Servent y Trauner, 2014, pp. 1142-1162; Ripoll Servent y Trauner, 2016, pp. 1417-1432).

De esas situaciones de crisis, en las que nuestros Estados miembros no estuvieron dispuestos a aportar el personal necesario a los Contingentes de Reacción Rápida, se «aprovechó» la Comisión para dar un impulso a la AEGFC, tanto en el caso de la reforma de 2016 como de la de 2019 (Meissner, 2017, p. 5). Por lo que se puede afirmar que las regulaciones europeas, como cualquier otra norma, también son hijas de los tiempos que viven y de las dificultades y retos que experimenta su sociedad. Así es que coincidimos con Teresa Acosta (2018, p. 91), cuando afirma que «la evolución de la Agencia responde al modelo de ensayo-error» en la búsqueda constante de adaptación a las cambiantes necesidades migratorias y fronterizas europeas (p. 91). Y en virtud de esas necesidades europeas, hemos llegado a la regulación actual, el Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Este reglamento refleja la evolución de la Agencia (Acosta Penco, 2020b, pp. 252-253) desde una entidad meramente prestadora de apoyo técnico a los Estados miembros³, hasta unas labores ejecutivas plenamente definidas, que conllevan la toma de decisiones vinculantes para los diferentes actores en las fronteras exteriores de la UE⁴; como pueden

3. Con base en las atribuciones otorgadas por el art. 62.2 del TCE, «Medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros».

4. Con base en el art. 77.2.d) del TFUE que permite adoptar «cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores».

suponer a modo de ejemplo las siguientes: la «estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras» (GEIF) [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 8.5], los planes operativos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 38 apartados 2 y 3], las evaluaciones de vulnerabilidad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 10.1.c], que dan origen a recomendaciones del director ejecutivo y que, de no ser acatadas, implicarían decisiones del consejo de administración de carácter vinculante para los Estados miembros [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32.10]; atribuciones estas que, conjuntamente con los poderes de control fronterizo otorgados a sus funcionarios, convierten a la AEGFC en un *primus inter pares* (Rijpma *et al.*, 2016, p. 26) en el contexto fronterizo y migratorio europeo, al elevarse jerárquicamente su posición con respecto a la de los Estados miembros.

Podemos concluir que la crisis de los refugiados de 2015 ha supuesto la consolidación de un proceso que se inició con el Tratado de Lisboa, en el que hemos podido observar importantes avances en la ampliación y el refuerzo del mandato de Frontex; desde aquellos reglamentos que se sucedieron en 2004, 2007, 2011 y 2016, hasta concluir en el actual de 2019. Esto ha representado una travesía normativa en búsqueda del desarrollo de nuevos mecanismos y la adaptación de las capacidades de la Agencia a las necesidades europeas presentes y futuras, tanto en el ámbito migratorio como fronterizo.

Esta singladura constituye un paso adelante más en el proceso de europeización de ámbitos tradicional e íntimamente ligados a la esencia misma de los Estados como son el control de sus fronteras y su migración. Y decimos «un paso más» porque a la Agencia y al Reglamento (UE) 2019/1896 les esperan, sin duda, futuras evoluciones para adaptarse a nuestro cambiante contexto, tal y como apunta el Tribunal de Cuentas europeo en su informe especial de 2021, con un título muy significativo: «El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha», informe que analizaremos posteriormente.

3. Misión, objetivos y tareas de la AEGFC; la Gestión Europea Integrada de Fronteras y su desarrollo

La visión, misión y valores de Frontex pueden sintetizarse brevemente en unas pocas líneas (Frontex, s. f., *Visión, misión & valores*); siendo su visión «proteger el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia»; su misión «conjuntamente con los Estados miembros, garantiza(r) unas fronteras seguras», y sus valores, ser profesionales, respetuosos, responsables, buscar la cooperación y preocuparse por sus clientes.

Por otro lado, el objetivo de este ente «biopolítico» (Kalkman, 2021, p. 170) denominado Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas viene desarrollado, como no podía ser de otra manera, en el art. 1 del Reglamento (UE) 2019/1896, y es «garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores» (GEIF), elemento esencial de un ELSJ donde se utilicen los recursos de una manera eficaz, eficiente y con pleno respeto a los derechos fundamentales.

Además, la AEGFC tiene un extenso y detallado listado de tareas asignadas y que son enumeradas en el Reglamento (UE) 2019/1896: art. 10.1; así como de manera resumida en el considerando n.º 3, en concreto treinta y tres cometidos, once más que los veintiuno establecidos por la anterior regulación [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 8]. Sintetizaremos

y adaptaremos dada su extensión esas tareas reflejadas en la regulación actual de Frontex:

Supervisar los flujos migratorios y realizar análisis de riesgo y de vulnerabilidad; supervisar las necesidades operativas de los Estados miembros relacionadas con los retornos; supervisar la gestión de las fronteras exteriores mediante funcionarios de enlace; supervisar el respeto a los derechos fundamentales en todas sus actividades; apoyar el desarrollo de EUROSUR; asistir a los Estados miembros técnica y operativamente, incluyendo las intervenciones fronterizas rápidas; asistir técnica y operativamente a los Estados miembros y terceros países en operaciones de búsqueda y salvamento marítimo; desplegar al Cuerpo Permanente allá donde sea requerido y crear un contingente de equipo técnico; desarrollar y gestionar sus propias capacidades técnicas y humanas; prestar asistencia en todas las fases del proceso de retorno; cooperar con otras agencias europeas en el ámbito de sus funciones; asistir a los Estados miembros y terceros países formativa, técnica y operativamente; potenciar actividades de innovación e investigación en el contexto de la gestión de las fronteras exteriores; establecer y mantener una red segura de intercambio de información; gestionar y operar FADO y SEIAV; y, por último, y con una importancia vital, ayudar a los Estados miembros a facilitar el cruce de las fronteras exteriores.

Este extenso cometido nos da una idea de los enormes retos a los que se enfrenta la AEGFC y los logros que se esperan de ella; y para cuyo cumplimiento, como veremos, se han reforzado su mandato y capacidades, en unos cometidos interdisciplinares que representan una labor titánica en la que no debemos olvidar que Frontex solo representa una pieza del mecanismo, aunque, eso sí, fundamental, en las políticas de la gestión europea integrada de fronteras.

Mediante la asignación de esas tareas a la Agencia, el Reglamento (UE) 2019/1896, concretamente en su considerando primero, pretende asegurar que se facilite eficientemente el cruce de las fronteras exteriores que, antes de la pandemia, en 2018, ya había alcanzado la cifra de más de mil doscientos millones de viajeros al año sumando entradas y salidas, a la par que se hace frente a los retos migratorios y las amenazas futuras (Frontex, 2019b, p. 17). Al mismo tiempo debe garantizarse un

alto nivel de seguridad interior donde «la detección, prevención y lucha contra la delincuencia transfronteriza» sean una prioridad en constante equilibrio con el pleno respeto a los derechos fundamentales, pues «proteger y salvar vidas en las fronteras exteriores es una prioridad esencial de la GEIF» (Frontex, 2019b, p. 44). Si bien, este doble objetivo señalado por el Consejo mediante su Comunicación de mayo de 2018 (Consejo Europeo, 2018a) es una misión difícil de alcanzar, pues como afirma su exdirector ejecutivo, Fabrice Leggeri (2018), la Agencia ha sido constantemente criticada desde su creación en 2004, tanto por los que le achacan querer convertir Europa en una fortaleza ajena a las necesidades de aquellos que huyen de la guerra, como por quienes la acusan de ser demasiado laxa en la protección de las fronteras exteriores.

Centrándonos ahora en este concepto de la gestión europea integrada de fronteras (Frontex, 2019b, p. 12), podemos afirmar que antes de desarrollarse plenamente en el TFUE, tuvo sus orígenes en la Comunicación de la Comisión de 2002⁵ y las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2006 (Consejo Europeo, 2006); evolucionando posteriormente hasta el modelo europeo tradicional de control de fronteras creado a partir del art. 77.2 apartado d) del TFUE denominado *Four-tier Access Control Model* [Velasco Miranda, 2022, pp. 119-124; Wiedemann, 2011, p. 14; Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 11; Comisión Europea, 2010a, pp. 20-21]. Este sistema constituye la clave de bóveda de la GEIF, teniendo como meta no solo la mera gestión eficaz de las fronteras, sino también la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

El mencionado *Four-tier Access Control Model* está constituido por cuatro niveles que van aplicándose sucesivamente en virtud de factores geográficos, siendo estos:

- a. Medidas en terceros países, generalmente de asistencia técnica, asesoramiento y formación.
- b. Colaboración con países vecinos en virtud de acuerdos de trabajo en el marco de la cooperación fronteriza.

5. Comunicación mediante la que se crean los pilares de la gestión europea integrada de fronteras: a. derecho común; b. cooperación operativa, práctica y técnica, entre los Estados miembros y países asociados a Schengen; c. el uso común de recursos y equipos.

- c. Control fronterizo eficaz y eficiente para todo ciudadano que acceda o abandone el espacio Schengen, y el correcto desarrollo de las vigilancias fronterizas.
- d. Disposiciones aplicables a los inmigrantes irregulares en territorio Schengen, procurando su detección y retorno a sus países de origen.

El Reglamento (UE) 2019/1896 a través de su art. 3.1 va a actualizar este concepto al elevar el número de elementos que componen la gestión europea integrada de fronteras a doce, los cuales pasamos a enumerar de manera resumida: control fronterizo; operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar⁶; análisis de los riesgos; intercambio de información y cooperación entre los Estados miembros; cooperación interorgánica entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro; cooperación entre las instituciones, órganos y organismos de la Unión⁷; cooperación con terceros países; medidas técnicas y operativas en el interior del espacio Schengen relacionadas con el control fronterizo; retorno de nacionales de terceros países que sean objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro; empleo de tecnología punta, incluidos sistemas de información a gran escala; mecanismo de control de calidad, en particular el mecanismo de evaluación Schengen; y mecanismos de solidaridad.

Sorprende ante un listado tan detallado, tal y como apunta Jorrit Rijpma, que no se mencione en sus apartados labor alguna relacionada con la seguridad interior del espacio Schengen y la lucha contra la criminalidad

6. Esta tarea en la que no nos centraremos, y que podría dar lugar a un amplio estudio *per se*, ya venía reflejada en el Reglamento (UE) n.º 1168/2011: art. 2.1.d) bis, donde se mencionaba que «algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y salvamento marítimo», abundando el actual Reglamento (UE) 2019/1896 en estas labores en los considerandos 3, 47 y 54; y el art. 3.1.b) en el que se incluyen como «operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar, lanzadas y realizadas de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 656/2014 (Reglamento de Vigilancia Marítima) [...]». Si bien, se pueden entender en la práctica como ligadas al control de las fronteras exteriores marítimas. En cuanto a las capacidades de operar en intervenciones de salvamento marítimo, la respuesta de la Agencia se ve claramente limitada a la colaboración con las autoridades nacionales que siempre marcarán la pauta a seguir.

7. Cítense, a modo de ejemplo: Europol, AECF, AESM, EUAA, eu-LISA, Eurojust, Interpol, SEAE, Cepol, FRA, etc.

transfronteriza, en línea con la misión de Frontex de garantizar «un elevado nivel de seguridad interior» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 1]; hecho este, subrayado igualmente por el Tribunal de Cuentas en su informe de 2021, donde manifiesta que esta lucha contra la criminalidad transfronteriza «no es suficientemente eficaz» (considerando 85).

A juicio del autor, además de los mencionados ámbitos enumerados, y estrechamente ligados a la gestión de estas fronteras exteriores, hay otros asociados eminentemente a su operativa diaria, que no deberían haberse descuidado (Frontex, 2019b, p. 18), como una cooperación con las autoridades aduaneras que posibilite la detección del contrabando de drogas, armas o dinero (Directrices de la Comisión sobre un mayor desarrollo de la cooperación entre la guardia de fronteras y aduanas, 3 de diciembre de 2018); con las autoridades sanitarias, a fin de proteger la zona Schengen contra amenazas para la salud de sus integrantes como el SARS-CoV-2; o policiales, como Europol⁸, que analizaremos más adelante en el apartado octavo de esta monografía.

La GEIF se ejecutará mediante un ciclo de política estratégica plurianual por lustros [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 8], que definirá las pautas de actuación de la Agencia y las instituciones europeas ante los retos venideros en el ámbito de la gestión fronteriza. Este ciclo se compondrá de dos partes. La primera, redactada por la Comisión, y debatida en el seno del Parlamento Europeo y del Consejo, y que fijará sus orientaciones políticas. La segunda, que nace al amparo de la Agencia mediante propuesta del director ejecutivo aprobada por el consejo de administración, aportará el contenido «técnico y operativo», que debe estar siempre supeditado a la estrategia política previamente definida por la Comisión.

Por su parte, los Estados miembros deben desarrollar sus propias políticas en línea con el ciclo de política estratégica plurianual mencionado, lo que es fundamental para asentar y consolidar una GEIF sólida y armonizada; si bien, coincido con Isaac de Toro (2021, pp. 234-243) cuando afirma que aún tenemos un largo camino por delante, pues, por desgracia, estas políticas nacionales y europeas no siempre están alineadas, dado que siguen primando generalmente los intereses nacionales (Consejo

8. Vid. apartado 8.1.1 de esta monografía.

Europeo, 2020a). Ejemplos incontestables de esa disfunción son: la planificación estratégica, donde se observan «solapamiento de competencias» y «asignación dispersa de recursos»; el análisis de riesgos, en el que algunos Estados miembros no aplican el Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM); el desempeño en los aproximadamente 1 800 puestos fronterizos (Frontex, s. f., *Situational awareness and monitoring*), que genera diferentes soluciones ante iguales situaciones en virtud de la aplicación de factores geográficos, etc. Estas divergencias no hacen sino poner de relieve la importancia de una profunda y preceptiva revisión de esas políticas por parte de la Comisión, a fin de realizar las modificaciones necesarias para su convergencia y armonización, mientras prepara cada cuatro años el ciclo siguiente.

A partir de ese ciclo de política estratégica plurianual, la Agencia realizará su planificación operativa, de contingencia y de desarrollo de capacidades; de igual manera que lo harán los Estados miembros [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 9], confeccionando planes operativos que, si afectasen a zonas con niveles de impacto elevados o críticos⁹, tendrían que coordinarse con la Agencia y los Estados miembros limítrofes; planes de contingencia, para hacer frente a situaciones que desborden sus capacidades operativas diarias, pudiendo incluir los recursos de la Agencia en los mismos, pero debiendo en este caso coordinarlos con ella; así como planes de desarrollo de capacidades, a fin de hacer que estas evolucionen y se consoliden para estar a la altura de los riesgos y amenazas que puedan surgir, siendo además imprescindible tener en cuenta para la confección de estos planes de desarrollo de capacidades los planes de contingencia y los análisis de riesgos elaborados por la Agencia.

En este contexto de la GEIF, será de enorme relevancia la función del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Gestión Integrada de las Fronteras (HL IBM WG por sus siglas en inglés) (Frontex, 2019b, pp. 24-29). Este grupo contará con representación de los Estados miembros, la Comisión y la AEGFC, quien lo copresidirá. El mandato del HL IBM WG, aprobado por el consejo de administración, versará principalmente sobre: a. el apoyo, la coordinación y la puesta en funcionamiento de la estrategia de gestión europea integrada de fronteras; b. la revisión y el

9. Vid. apartado 6.2.1 de esta monografía.

continuo desarrollo de la misma; c. la integración de esta estrategia a nivel nacional y europeo; d. la elaboración y el establecimiento de unas directrices comunes para la armonización de las estrategias nacionales y europeas en esta materia.

Este grupo de trabajo ha definido tres objetivos estratégicos que son: a. reducir la vulnerabilidad de nuestras fronteras exteriores a partir de un mayor y mejor conocimiento de la situación; b. construir unas fronteras exteriores más seguras y funcionales; c. mantener las capacidades de la GEFC.

De las líneas de trabajo de este grupo se puede extraer que la planificación coordinada entre la AEGFC y los Estados miembros en el marco de la GEIF [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 17] es, por un lado, insuficiente, pues se sigue trabajando desde hace años en su armonización; y, por otro, resulta imprescindible para emplear eficaz y eficientemente unos recursos nacionales y europeos que deberían entenderse como complementarios en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores.

4. Organización y estructura de la agencia Frontex

4.1. Base legal y estructura

La Agencia descentralizada de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, Frontex, con sede en Varsovia, es un organismo de la Unión Europea con personalidad jurídica propia, cuyo mandato ha tratado de reforzar el legislador al dotarla de una independencia *de iure* y *de facto* en las labores que tiene atribuidas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 93; similar en su redacción al art. 56 del Reglamento (UE) 2016/1624]; tal como vamos a observar en su marco general y de organización [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 93 a 121].

El legislador se impuso como objetivo crear una Agencia independiente técnica y operativamente, con «autonomía jurídica, administrativa y financiera» [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 105], pero sometida al control y fiscalización de las instituciones europeas, como el Parlamento Europeo o el Consejo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 6], etc.

Su estructura y regulación son similares a las de otras agencias europeas descentralizadas, si bien ciertas características que la hacen única son difícilmente soslayables. De tal manera que su estructura administrativa y de gestión está compuesta por los siguientes órganos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 97; similar en su redacción al art. 61 del Reglamento (UE) 2016/1624]:

4. Organización y estructura de la agencia Frontex

1. Un consejo de administración.
2. Un director ejecutivo.
3. Tres directores ejecutivos adjuntos.
4. Un agente de derechos fundamentales.
5. Un foro consultivo.

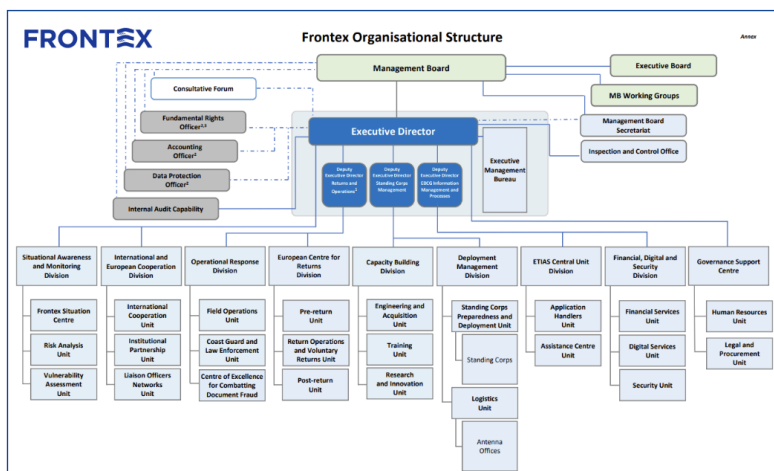


Imagen n.º 1. Estructura de la AEGFC (Frontex, s. f., *Who we are*).

Observando la estructura expuesta en la imagen n.º 1, y que se irá desarrollando a lo largo de la presente monografía, se hace evidente la enorme importancia que le da el legislador al respeto a los derechos fundamentales, mediante la institución del agente de derechos fundamentales y el foro consultivo, figuras que tienen relevancia propia en el organigrama de la AEGFC. Estos dos órganos consultivos y de control, unidos íntimamente, se encargan de verificar que las labores de la Agencia siempre respeten los derechos fundamentales recogidos en los tratados internacionales suscritos por la UE y sus Estados miembros, así como los principios y valores europeos.

No obstante, la sempiterna lucha en el seno de la UE, y, por extensión, de la Agencia, entre hacer más seguras nuestras fronteras y primar la defensa de los derechos fundamentales mantiene una disonancia en ocasiones entre las palabras y los actos observados, que no son sino el reflejo de la inconsistencia que representa la carencia de una posición política única en el seno de la UE. Así lo entienden algunos autores

como Eugenio Cusumano (2019, pp. 3-24), quien resalta la «hipocresía organizada» de la AEGFC. Mientras que otros, con cuya postura me alíneo, afirman que ambos objetivos, esto es: hacer más seguras nuestras fronteras a la par que se protegen los derechos fundamentales de los viajeros, no solo son compatibles, sino que están íntimamente ligados (Perkowski, 2018, pp. 457-475); pues la vigilancia e interceptación de migrantes está vinculada a la desarticulación de las redes de inmigración ilegal y a la salvaguarda de los derechos de aquellas personas necesitadas de protección internacional, tal como mantiene el consejo de administración de la Agencia al afirmar que «un efectivo control fronterizo y la protección de derechos fundamentales son completamente compatibles» [Conclusions of Management Board's extraordinary meeting of 28-29 April 2022 in view of the European Anti-Fraud Office's (OLAF) investigations].

4.1.1. El consejo de administración

El consejo de administración es el órgano de gobierno de la Agencia y está encargado de «adoptar las decisiones estratégicas» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 100]. Está formado por un representante y un suplente por cada Estado miembro¹⁰, la Comisión designará igualmente dos representantes y dos suplentes. Este es el equipo que compondrá el consejo de administración, con un mandato de cuatro años y en el que se tratará de obtener una representación de género paritaria [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 101; similar en su redacción al art. 63 del Reglamento (UE) 2016/1624].

El consejo de administración elegirá por mayoría de dos tercios a un presidente, quien desde el 26 de abril de 2022 es el alemán Alexander Fritsch, y a un vicepresidente, actualmente el maltés Neville Xue-reb, cuyos mandatos tendrán una duración de cuatro años, renovables únicamente por otro periodo de igual duración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 103; similar en su redacción al art. 65 del Reglamento (UE) 2016/1624].

10. En el caso de España el representante es el comisario general de Extranjería y Fronteras.

Las reuniones del consejo de administración, convocadas a iniciativa de su presidente, como mínimo dos veces al año, contarán con el director ejecutivo, quien no tendrá derecho a voto [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 104]. También se invitará de manera preceptiva, en lo que supone un avance con respecto a la antigua regulación [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 66], a representantes de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA, antigua EASO) y Europol. Igualmente se ofrecerá un asiento a miembros de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) cuando se traten temas relacionados con los derechos fundamentales. Por otro lado, y de manera potestativa, también se podrá invitar a expertos del Parlamento Europeo o de otras instituciones europeas; o incluso a expertos independientes cuando se estime que sus aportaciones pueden suponer un valor añadido.

Las decisiones del consejo de administración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 105] se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros con derecho a voto, contabilizándose un voto por cada miembro y teniendo su director ejecutivo derecho de voz, pero no de voto. Es significativo señalar que los países asociados pueden tener derecho a voto cuando se traten temáticas en las que les sea otorgado ese derecho en el orden del día, siempre en función de sus respectivos acuerdos.

Las posibilidades de funcionamiento del consejo de administración son dos, bien en pleno, o bien mediante una junta ejecutiva [Reglamento (UE) 2019/1896: art.107] que le asista y que se encargue de «la preparación de las decisiones, los programas y las actividades», y que estará únicamente habilitada para la toma de decisiones urgentes y provisionales, siempre que estas no requieran para su aprobación una mayoría cualificada de dos tercios.

El art. 100 del Reglamento (UE) 2019/1896 establece las extensas funciones del consejo de administración, contabilizándose treinta y una en total, esto es, cinco más que en la anterior redacción del art. 62 Reglamento (UE) 2016/1624. Las decisiones que adopte el consejo de administración en virtud de su mandato van a tener, como veremos a continuación, un peso crítico en el funcionamiento de la Agencia, pudiendo destacar, entre otras: el nombramiento del director ejecutivo, de los directores ejecutivos adjuntos y del agente de

derechos fundamentales; las decisiones relativas al desarrollo de las evaluaciones de vulnerabilidad y riesgos; la contratación, nombramiento y despliegue de los funcionarios; la aprobación de los presupuestos y el informe anual de actividades; el ejercicio de la autoridad disciplinaria; la aprobación de acuerdos de trabajo con terceros países; o la adopción de las estrategias técnicas y operativas relativas a la gestión integrada de las fronteras. Además, el consejo de administración ostenta las capacidades [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 8; y art. 100.4] de asesorar al director ejecutivo sobre la gestión operativa y la formación de sus funcionarios cuando así lo estime necesario; de delegar la competencia del nombramiento del personal de la Agencia; así como informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las evaluaciones de la AEGFC [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 100.6].

Las actuaciones del consejo de administración, como no puede ser de otra manera, estarán fiscalizadas tanto por el Parlamento Europeo como por los parlamentos nacionales, que podrán invitar al presidente del consejo de administración a sus reuniones a fin de dar cuenta de las decisiones adoptadas por ese órgano. De tal manera que en este consejo se observan los típicos controles *ex ante*, que afectan al diseño y el funcionamiento de la Agencia, como, por ejemplo, el nombramiento de representantes en el consejo de administración por la Comisión; y *ex post* mediante la fiscalización de su gestión, la remisión de informes o el control en la gestión de sus presupuestos y cuentas (Pi Llorens, 2017, pp. 106-107).

Estas funciones asignadas al consejo de administración y la fiscalización de sus actividades desvelan un papel fundamental de este órgano en la actividad de la AEGFC; lo que evidentemente nos hace preguntarnos quién controla el consejo de administración; y, como hemos podido observar, son los diferentes Estados miembros los que indirectamente reflejan su visión en las políticas, estrategias y decisiones clave de la Agencia. Por lo que aun teniendo en cuenta la eminente independencia técnica y operativa de Frontex [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 9.3], sus decisiones están desgraciadamente ligadas a los intereses de los Estados y no son tan autónomas y motivadas principalmente por argumentos técnicos como cabría desear.

4.1.2. El director ejecutivo y los directores ejecutivos adjuntos

El director ejecutivo de Frontex será el representante legal de la Agencia y actuará de manera independiente en su gestión, siendo «responsable de preparar y aplicar las decisiones estratégicas adoptadas por el consejo de administración y de tomar las decisiones relacionadas con las actividades operativas de la Agencia» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 106.4].

Pueden destacarse como especialmente relevantes, entre un listado de veinte atribuciones enumeradas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 106.4]¹¹, las siguientes competencias del director ejecutivo: proponer, preparar y ejecutar las decisiones estratégicas definidas por el consejo de administración; redactar el informe anual de actividad de la AEGFC; identificar posibles violaciones de los derechos fundamentales en las actividades llevadas a cabo por la Agencia; preparar una previsión de ingresos y gastos; evaluar, aprobar y coordinar las respuestas de los Estados a las operaciones conjuntas y de retorno; o evaluar el funcionamiento global de todas las actividades de la AEGFC.

Su nombramiento y el de los directores ejecutivos adjuntos seguirá un procedimiento común en las agencias descentralizadas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 107]¹², la Comisión nombrará tres candidatos para el puesto de director ejecutivo y otros tres para cada uno de los de director ejecutivo adjunto; estos postulantes serán invitados a presentarse y realizar una declaración de intenciones ante la comisión pertinente del Parlamento Europeo, que adoptará mediante dictamen una posición con respecto a sus candidaturas. Posteriormente, el consejo de administración, teniendo en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo, designará

11. De redacción similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 68; al que se le añaden las competencias referentes al establecimiento y nombramiento de los responsables de las antenas en el art. 106.4, apartados p) y q).

12. De redacción similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 69; la principal diferencia a subrayar sería la ampliación de uno a tres, en el número de directores ejecutivos adjuntos.

«en función de sus méritos y de sus capacidades administrativas y de gestión» al director ejecutivo y a los tres directores ejecutivos adjuntos. Debemos señalar que el consejo de administración tiene libertad para adoptar una decisión diferente a la recomendación del Parlamento Europeo, pero, de ser este el caso, debería justificar su decisión por escrito ante la Eurocámara y el Consejo.

El término del mandato del director ejecutivo y de los directores ejecutivos adjuntos será de cinco años, y pueden ser renovados en sus cargos una sola vez y por otro periodo de igual duración, mediante votación aprobada por mayoría absoluta del consejo de administración a propuesta de la Comisión.

Sus actividades se verán fiscalizadas tanto por el consejo de administración, como se ha visto en el apartado 4.1.1, el cual puede incluso llegar a destituirle¹³ a propuesta de la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 107.2 *in fine*]; como por el Parlamento Europeo y el Consejo [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 3 y 106.2], y los parlamentos nacionales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 112.2], pudiendo estos últimos invitarle a rendir cuentas a tenor de las actividades llevadas a cabo por la AEGFC. Además, el director ejecutivo tendrá la obligación de mantener periódicamente informados al Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, y de responder por escrito en un plazo no superior a quince días a cualquier pregunta que le formule la Eurocámara.

De todo ello se deduce que las atribuciones del director ejecutivo están intensamente limitadas por el consejo de administración, quien tiene incluso la capacidad de removerle del cargo; consejo que, a su vez, no hace sino trasladar los intereses y los deseos de los Estados miembros a la AEGFC, lo que podría conllevar, como ya se ha mencionado, que, en ocasiones, decisiones eminentemente técnicas u operativas se vean subordinadas en su adopción a consideraciones políticas.

13. Así como a los directores ejecutivos adjuntos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 107.4 *in fine*].

4.1.3. El agente de derechos fundamentales, los observadores de derechos fundamentales y el foro consultivo

El agente de derechos fundamentales (ADF) [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 109] será designado por el consejo de administración de la Agencia de entre una terna de candidatos previa consulta al foro consultivo. Sus funciones, íntegramente desarrolladas en el art. 109.2 Reglamento (UE) 2019/1896, a diferencia de la anterior versión observada en el art. 71 del Reglamento 2016/1826, contribuirán a la estrategia de derechos fundamentales de la Agencia, asesorándola en este campo cuando fuese necesario, «supervisando su cumplimiento», «promoviendo su respeto», «informando al director ejecutivo de posibles violaciones», así como seleccionando, gestionando y asignando operaciones a los observadores de derechos fundamentales y a los supervisores del retorno forzoso.

El ADF y su personal serán independientes en el ejercicio de sus funciones, reportarán directamente al consejo de administración y confeccionarán informes anuales, para lo que tendrán acceso a todos los datos relacionados con los derechos fundamentales, independientemente de la actividad de la Agencia de la que se trate.

Por su parte, los observadores de derechos fundamentales, a cargo y bajo la supervisión del ADF [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 100], son un elemento original de la regulación actual, que tienen atribuidas, entre otras, las siguientes funciones: «Evaluarán permanentemente el cumplimiento de los derechos fundamentales en las actividades operativas, prestarán asesoramiento y asistencia a este respecto y contribuirán a la promoción de los derechos fundamentales». Además, actuarán como supervisores del retorno forzoso cuando así se les designe, formarán parte en actividades formativas y estarán desplegados al menos uno por operación de la Agencia, realizando las preceptivas visitas de campo necesarias, en las que portarán un distintivo específico. Igualmente, estos observadores, de los que se espera que se comporten siempre con la «máxima ejemplaridad», tendrán acceso en el ejercicio de sus funciones a toda la información pertinente que posea la Agencia respecto al cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos fundamentales.

Por otro lado, el foro consultivo¹⁴ tiene como misión asistir al director ejecutivo de la Agencia y al consejo de administración acerca de todos los asuntos relacionados con las labores diarias de Frontex y los derechos fundamentales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 108; con una redacción similar al antiguo Reglamento 2016/1826: art. 70].

En este foro estarán incardinados representantes de otras agencias como EUAA, FRA o incluso del ACNUR, y su consulta será preceptiva cuando se traten temas relacionados con «la estrategia de derechos fundamentales, sobre el mecanismo del organismo de denuncia, sobre códigos de conducta y sobre los programas de formación troncales». Por parte de los diferentes organismos se garantizará el acceso a los integrantes del foro consultivo a toda la información referente a derechos fundamentales; y podrán incluso realizar visitas de campo en los despliegues operativos de la Agencia, siempre con el previo consentimiento del Estado miembro de acogida¹⁵.

Sin embargo, a pesar de su redacción y de sus atribuciones, como analizaremos posteriormente, algunas de las mayores carencias que se le achacan para un efectivo funcionamiento son la falta de recursos humanos suficientes, que ha tratado de paliarse con las últimas convocatorias de personal; el limitado tiempo del que disponen para llevar a cabo sus informes, y la carencia de un acceso real y completo a la información (Frontex, 2023c, p. 9; Parlamento Europeo, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2021a, p. 10).

14. Frontex, s. f., *Consultative Forum*. Compuesto desde enero de 2023 por las siguientes organizaciones: Agencia de Asilo de la UE (EUAA), Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), el Consejo de Europa (CoE), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UN Human Rights), Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS), Cruz Roja Oficina Europea (RCEU), Save the Children (SC), Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE).

15. De acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/1896: art. 108.5, si este consentimiento no se diese, el Estado miembro de acogida debería justificarlo por escrito.

4.2. Investigación y desarrollo

La investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos se configura como una de las herramientas esenciales con las que la agencia Frontex debe hacer frente tanto al mandato que tiene encomendado como a la previsible falta de recursos humanos que tendrá que afrontar en el futuro, tal y como analizaremos posteriormente en el apartado décimo de esta monografía.

Actualmente nos encontramos en una nueva era caracterizada por un progreso sin precedentes, lo que el doctor Klaus Schwab (2017, p. 11) ha venido a denominar «la cuarta revolución industrial»; esta era no se basa exclusivamente en la interconectividad de máquinas y sistemas, sino que va mucho más allá, creando un mundo en el que lo virtual, lo físico y lo biológico se funden con un impacto sobresaliente en la seguridad internacional (Schwab, 2017, pp. 76-85). De tal manera que el Dr. Schwab afirma que nos hallamos ante un punto de ruptura, en el que este mundo hiperconectado y con una creciente desigualdad puede llevarnos a una fragmentación y zozobra social que den lugar a las condiciones idóneas para el nacimiento de actores con un potencial devastador para la seguridad de los Estados.

En este sentido, comparto la opinión del Dr. Schwab cuando afirma que casi todas las nuevas tecnologías que se desarrollan mundialmente son duales, esto es, pueden tener un uso ambivalente, pues pueden ser benévolas o malélicas; por ejemplo, podemos utilizar un implante cerebral para movilizar un miembro artificial tras la pérdida de nuestro brazo natural en un accidente de tráfico o emplear esa misma tecnología para controlar a un soldado cibernético a miles de kilómetros al que los derechos fundamentales de las personas le sean indiferentes. Por lo tanto, y dado que no podemos limitar el acceso y el uso de las nuevas tecnologías por parte de la criminalidad organizada, debemos garantizar una inversión, investigación y colaboración suficiente entre los actores de la seguridad que nos permita estar a la vanguardia de los avances tecnológicos y luchar, como mínimo, en igualdad de condiciones contra esos fenómenos delincuenciales.

En concreto, y por lo que se refiere a la gestión de las fronteras exteriores, podemos apreciar enormes ventajas en el uso de las nuevas tecnologías que acompañan a la cuarta revolución industrial (Brouwer, 2019, p. 17; Del Cerro García de las Hijas, 2020, p. 4; Segura San Martín, 2020, pp. 30-55), por ejemplo:

- Mayor racionalidad, objetividad y precisión en las identificaciones de pasajeros en las fronteras exteriores, eliminando cualquier tipo de sesgo, ya sea racial, de género, religioso, etc.
- Mejor gestión de las fronteras, facilitando el trabajo de nuestros funcionarios mediante mecanismos y sistemas más ágiles; y aportando una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos al ser necesaria una menor contratación de personal.
- Aceptación social, al requerir un menor tiempo de espera en las identificaciones de los viajeros, y ofrecerles a la par una mayor seguridad en sus trayectos.
- Limitar la capacidad criminal de vulnerar estas nuevas tecnologías, al ser necesarios elevados recursos económicos a fin de evadir su control.
- Incremento visible en los niveles de seguridad de nuestras fronteras interiores y exteriores, combatiendo más contundentemente figuras como la criminalidad transfronteriza, la inmigración irregular y el terrorismo.

Todas estas razones avalan la decisión de la Agencia de apoyar y contribuir decididamente a las actividades de investigación y desarrollo que conlleven mejoras para la gestión integral de las fronteras [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 66].

Estas iniciativas llevadas a cabo por la Research and Innovation Unit de la AEGFC se pueden encuadrar en el marco de la cooperación bien con otros entes públicos o con empresas privadas (Frontex, 2020, *Frontex to provide Border security expertise to European Commission's research projects*). En el contexto del sector público, la agencia Frontex, dentro de su Plan de Desarrollo de Capacidades, dotado con 118 millones de euros para la I+D, acometerá estos programas conjuntamente con diferentes organismos europeos en el seno de los EU Research and

Innovation Programmes, en concreto en el contexto de los programas europeos para investigación y desarrollo Horizon 2020 y Horizon Europe (2021-2027)¹⁶.

Por otro lado, también se fomenta la cooperación con la empresa privada¹⁷ a fin de facilitar las labores de la Agencia y de permitir un manejo eficaz y eficiente de los recursos mediante el uso de las cada vez más omnipresentes nuevas tecnologías; podemos citar como ejemplos de esta cooperación los Frontex Online Industry Days celebrados entre el 6 y el 10 de diciembre de 2021 y el 16 y 17 de mayo de 2022; o las Conferencias Internacionales en Biometría, como la organizada el 30 de noviembre de 2021.

Entre las principales áreas de trabajo en las que se centran estos programas de investigación y desarrollo caben destacar las siguientes: la biometría (Velasco Miranda, 2022, pp. 133-136), la vigilancia fronteriza, la detección de las falsificaciones documentales¹⁸, la inteligencia artificial (Rivero Ortega, 2023, pp. 1-22)¹⁹, la robótica, la realidad aumentada, la lectura de placas de matrícula, la detección no intrusiva de perso-

16. Frontex, s. f., *EU research*. Pueden mencionarse, entre los programas que se desarrollan: Parsec, orientado a la detección de amenazas y sustancias ilegales en correo postal; Odysseus, dedicado a la verificación de identidades y la comprobación no intrusiva de vehículos y cargamentos; Eurmars, que pretende combinar la información proporcionada por satélites, drones y elementos de detección para hacer más seguras nuestras fronteras; etc.

17. Con proyectos como: Nestor, dedicado a mejorar el conocimiento del área prefronteriza tanto marítima como terrestre; Promenade, con el objetivo de incrementar el conocimiento de las zonas de frontera marítima mediante la detección automática de embarcaciones, y el seguimiento y análisis de su comportamiento; Multiscan 3D, con la finalidad de realizar inspecciones de mercancías; Silent border, orientado a identificar mercancías ilícitas o peligrosas; Criteria, tendente a la identificación temprana de riesgos y a la creación de una nueva metodología de análisis de riesgos y evaluación de vulnerabilidades; AI-ARC, potenciando el control mediante inteligencia artificial de las fronteras de la zona ártica para crear un mapa de situación de la zona; iMars, mejorando la resolución de problemas con la manipulación de imágenes en documentos de viaje; Entrance, facilitando la inspección de mercancías; etc.

18. Especial relevancia tiene en este marco el Centre of Excellence in Combatting Document Fraud (CED), establecido en 2018.

19. Donde se observa cómo sigue habiendo reticencias en el respeto a las garantías jurídicas dentro de este ámbito, lo que trae consigo los consecuentes recelos del Parlamento Europeo a la implementación de programas como el iBorderCtrl.

nas, etc. Todos ellos orientados a «reducir la vulnerabilidad de las fronteras exteriores, [...] asegurar el buen funcionamiento de las fronteras europeas y potenciar las capacidades de la Guardia Europea de Fronteras y Costas» (Frontex, s. f., *Research and Innovation*).

Debemos destacar finalmente con regocijo que la Agencia ha decidido adoptar mediante su Green Deal Report un compromiso medioambiental en todas sus actividades, a fin de reducir la huella de carbono que provocan principalmente sus operaciones conjuntas, todo ello en línea con las prioridades medioambientales europeas (Frontex, 2022c).

En virtud del breve análisis realizado, podemos afirmar que la AEGFC parece haber adquirido un compromiso claro con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, tanto mediante la cooperación con otros organismos públicos como con empresas privadas, que le garantice una posición dominante en el sector de las tecnologías aplicadas a las fronteras exteriores y le permita cumplir con su mandato de una manera más eficaz y a la vez garantista.

4.3. Financiación, procedimientos y control

La asignación de un presupuesto adecuado a la Agencia es un elemento esencial para garantizar el fiel cumplimiento del mandato reflejado en el Reglamento (UE) 2019/1896, pero también debe ser un parámetro que permita el control de la misma por parte de las instituciones europeas. Este control interinstitucional, tanto presupuestario como de la ejecución que el director ejecutivo hace del mismo, será férreo, meticuloso y dilatado en el tiempo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 116, similar al desarrollo del Reglamento (UE) 2016/1624: art. 76].

Normativamente, el marco financiero de la AEGFC viene desarrollado en el Reglamento (UE) 2019/1896: art. 115, así como en la decisión del consejo de administración 19/2019, alineándose ambas normas con el Reglamento (EC, Euratom) n.º 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

En aras de garantizar la independencia e imparcialidad de la AEGFC, su presupuesto, gestionado por la Financial, Digital and Security Division y dentro de esta, en concreto, por la Financial Services Unit, se rige de acuerdo al principio de rendimiento, en atención a los objetivos marcados y los resultados obtenidos [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 109]; y se basará principalmente en una aportación recibida a cargo de los presupuestos generales de la UE, pudiendo existir otros ingresos menores como contribuciones *ad hoc*, retribuciones por sus servicios o aportaciones, bien sean voluntarias o bien relacionadas con el desarrollo del acervo Schengen por parte de los Estados.

De manera resumida podemos analizar a continuación la elaboración y la aprobación de los presupuestos de la Agencia. Anualmente, el director ejecutivo diseñará un presupuesto con una previsión de ingresos y gastos equilibrada, que tendrá que ser aceptado por el consejo de administración. Tras esto, el presupuesto será remitido en forma de proyecto provisional al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, antes del 31 de enero de cada año.

Posteriormente, ese proyecto provisional se convertirá en proyecto final mediante su aprobación formal por el consejo de administración, quien se lo enviará a la Comisión antes del 31 de marzo de cada año. Por su parte, la Comisión se encargará de hacérselo llegar a la autoridad presupuestaria.

Este proyecto final se transformará en definitivo una vez aprobados los presupuestos generales de la UE, y cualquier cambio que debiera realizarse en el mismo se vería sometido a ese mismo procedimiento.

Con acierto, el legislador ha dispuesto que un montante de un 2 % de aquellos fondos destinados a las operaciones conjuntas y operaciones de retorno pueda ser utilizado en caso de urgente necesidad²⁰,

20. Este apartado sufre dos modificaciones de relevancia con respecto al anterior Reglamento (UE) 2016/1624: art. 75.13, al reducirse la cuantía de la posible reasignación de fondos del 4 % al 2 %; pero, en sentido contrario, se suprime la limitación que obligaba a fecha 1 de octubre de cada año a tener disponible una cuarta parte de los fondos, con el objetivo de cubrir posibles contingencias que surgiesen hasta fin de año.

como pudieran constituir las intervenciones fronterizas rápidas o las intervenciones urgentes de retorno que surgiesen. El director ejecutivo tiene además la capacidad de reasignar al término de cada mes una cantidad de fondos, limitada a una doceava parte de aquellos destinados a actividades operativas u otros fines [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 115.14].

Analizaremos brevemente a continuación la aprobación de las cuentas de la Agencia, a fin de tener una perspectiva global de su presupuesto, así como de la ejecución y el control del mismo. Este proceso comenzará cuando el contable de la Agencia remita al contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas las cuentas provisionales; a la par que la Agencia envíe al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre su gestión presupuestaria.

Una vez recibidas las apreciaciones que pueda presentar el Tribunal de Cuentas, el director ejecutivo se encargará de la redacción de las cuentas definitivas, sobre las que el consejo de administración emitirá un dictamen. Ambos documentos, esto es, las cuentas definitivas y el dictamen del consejo de administración, serán entonces comunicados al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas; y será el Parlamento Europeo quien, mediante un procedimiento conocido como *discharge procedure* y pilotado por el Comité de Control Presupuestario (CONT), y teniendo en cuenta la auditoría externa llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas Europeo, proceda finalmente a aprobarlas si así lo estima conveniente, y con ellas a validar la gestión del director ejecutivo de los presupuestos (Frontex, s. f., *Accountability*).

Como hemos observado, el procedimiento reflejado es tedioso y arduo, y requiere de muchísimos pasos y trámites tanto para la redacción y aprobación de los presupuestos como para la posterior convalidación de las cuentas y la materialización de las mismas por parte del director ejecutivo. Todo ello redundaría en un mayor control de la Agencia y en un uso eficaz y eficiente de unos fondos europeos cada vez más cuantiosos y, a día de hoy, sin parangón entre el resto de agencias comunitarias.

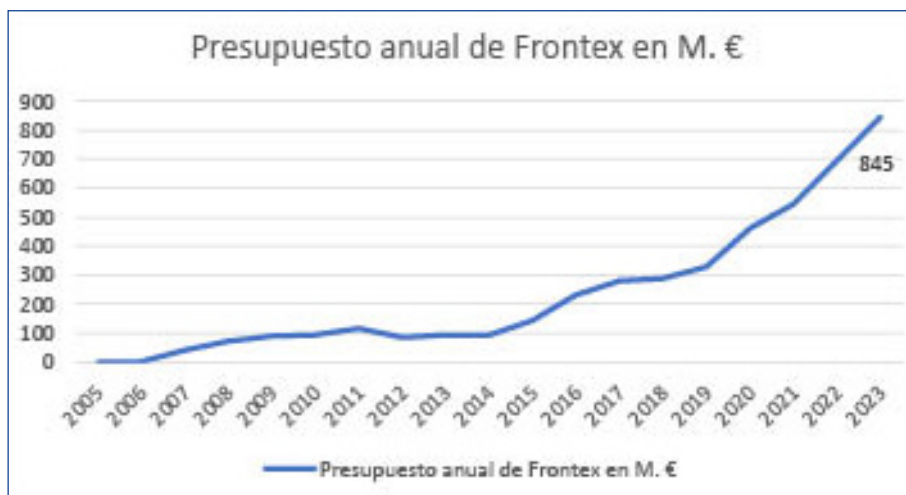


Gráfico n.º 1. Evolución del presupuesto histórico de la AEGFC²¹.

Podemos apreciar en el gráfico desplegado sobre estas líneas la enorme evolución presupuestaria que ha experimentado la AEGFC, pasando de unos 6 millones de euros anuales en 2005 hasta 845 millones en 2023, cifra cercana a los 900 millones que se espera que sea el presupuesto normal de la Agencia a partir de 2027 (Frontex, 2023b; Decisión del consejo de administración de Frontex (DCA-MBD) 21/2023, p. 102; Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 11; Frontex, s. f., *Key facts*).

Sin embargo, esta evolución presupuestaria ha recibido las críticas mordaces del TC, pues esta institución en su informe de 2021, considerando 100, esgrime argumentos cáusticos como que las cuentas de la Agencia se han elaborado según unos criterios establecidos sobre un mandato que no es claro; o que no existe una información exacta sobre el coste real de las operaciones, algo que analizaremos en profundidad en el apartado séptimo de esta monografía. La respuesta de la Comisión ha sido tajante, al recordarle al TC que esos datos aparecen clara y detalladamente en la ficha financiera legislativa que se anexa a la propuesta de la AEGFC; para acabar subrayando, en lo que constituye toda una declaración política, que los mismos eran necesarios «en respuesta a una crisis migratoria sin precedentes».

21. Elaboración propia.

Ahondando ahora en el control y buen hacer de la Agencia en materia presupuestaria, veremos cómo el legislador establece poderosos medios de control a posteriori, diferentes de los ya tratados en la gestión y aprobación de presupuestos y cuentas. Por ejemplo, citaremos entre otros la obligación que le impone a la AEGFC de contribuir activamente en la lucha contra el fraude [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 117]²² en todas sus actividades, subvenciones, contratos, además de acuerdos con terceros Estados u otras organizaciones internacionales, etc. En esa misma línea se encuentra el imperativo de adherirse al Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, de 25 de mayo de 1999 (pp. 15-19), relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), por el que todos aquellos que por cualquier concepto hayan recibido fondos de la Agencia puedan verse sometidos a la auditoría del Tribunal de Cuentas; o, finalmente, que la Fiscalía europea tenga la capacidad de «investigar y perseguir» cualquier actividad ilegal que afecte a los intereses de la UE, estando comprendidas, por tanto, todas aquellas realizadas por la AEGFC.

En aras de mostrar una actuación escrupulosa y transparente en cuanto a la gestión de los recursos financieros, también se establece la obligación de que la Agencia, y en particular su personal, eviten cualquier situación que pueda provocar un conflicto de intereses; y que, a fin de garantizar este objetivo, se proceda al registro y publicación de todas sus reuniones en las que se diriman adquisiciones o licitaciones, proyectos u otros servicios con contraprestación económica [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 118; y decisión del director ejecutivo de Frontex R-ED-2021-67, de 5 de mayo de 2021], creándose al efecto un Registro de Transparencia (Frontex, s. f., *Accountability*).

En este apartado se ha visto cómo la AEGFC ha experimentado un enorme incremento en la financiación desde 2005 hasta el día de hoy; presupuesto de una magnitud tal que hace evidente la necesidad de un proceso estricto y prolongado para su tramitación y posterior aprobación,

22. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 117; al que se añaden las cuestiones relativas a las competencias de Fiscalía Europea; en comparación con el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 77.

tanto de las cuentas como de la gestión de los fondos llevada a cabo por el director ejecutivo. Sin embargo, todos estos procesos tienen una contrapartida que, si bien es gravosa, también se ve como absolutamente necesaria, y no es otra que un estricto control interinstitucional de los mismos que asegure su uso eficiente y eficaz. Aun así, se ha podido observar satisfactoriamente cómo el legislador, dentro de esa rigidez procedimental y de control, ha encontrado un lugar para una flexibilidad limitada en la asignación de recursos financieros que permita a la Agencia acometer acciones imprevistas y no presupuestadas, las que, por desgracia, cada vez son más frecuentes en su actividad diaria.

5. Personal de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

5.1. Personal, planificación y formación

Evidentemente uno de los parámetros principales de toda agencia es su personal, pues este representa el esqueleto organizacional sobre el que se construyen todas las actividades que tiene conferidas por su mandato. En los siguientes apartados nos centraremos en el análisis de los recursos humanos atribuidos a la AEGFC, su problemática y su progresión, haciendo especial hincapié en el Cuerpo Permanente de la Guardia de Fronteras y Costas; tanto por su reciente nacimiento como por las implicaciones que conlleva su creación.

El personal de la Agencia se rige por las normas del Estatuto de los funcionarios europeos [Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 14 de junio de 1962; a partir de ahora Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE)] según estipula el Reglamento (UE) 2019/1896: art. 95, fijándose como regla general su lugar de trabajo en Varsovia.



Gráfico n.º 2. Evolución del personal de la AEGFC (Frontex, s. f., *Key facts*).

Este personal estatutario comprende el *temporary staff*, el personal técnico y el contratado antes del Reglamento (UE) 2019/1896; y se vinculará a Frontex por contratos de cinco años, renovables únicamente por otro lustro, siendo considerada toda prórroga posterior como el comienzo de una relación contractual indefinida (Alonso Hernández, 2022, p. 28).

Actualmente, Frontex emplea a más de dos mil trabajadores, en concreto 2 063, provenientes de los diferentes Estados miembros y países asociados, cifra que ha crecido exponencialmente si consideramos que en 2019 contaba con 749. De esos 2 063 funcionarios, 1 794 tiene carácter operativo, 156 de apoyo administrativo, 81 de coordinación y 32 son personal financiero (DCA-MBD 21/2023, pp. 116, 120 y 121).

En este momento es necesario clarificar que la AEGFC es diferente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 4], pues esta última está compuesta tanto por los miembros de la AEGFC como por las autoridades de los diferentes Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas; mientras que la AEGFC la integrará el personal estatutario de Frontex, entre el que se encuentra el perteneciente al Cuerpo Permanente, que se espera que tenga una capacidad de hasta diez mil miembros para 2027 [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 1 y Anexo I], una

cifra nada desdeñable si se piensa que el personal asignado por todos los Estados miembros en su conjunto a labores fronterizas y migratorias alcanza unos 120 000 agentes (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 79, y respuesta de la Comisión a ese considerando).

La planificación de recursos humanos de la Agencia girará en torno al informe anual de aplicación que el consejo de administración, a partir de una propuesta del director ejecutivo, presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 65]. En este informe se detallará el personal de la Agencia, ya sea estatutario o asignado temporalmente por los diferentes Estados miembros; el equipamiento técnico propio y cedido por los Estados, y las capacidades humanas y técnicas operativas de la AEGFC.

A partir de las capacidades expuestas en el informe anual de aplicación, la Agencia planificará sus actividades, que se desarrollarán según unas programaciones plurianuales y unos programas de trabajo anuales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 102]²³. Estos programas estarán asentados en la propuesta del director ejecutivo y serán aprobados por el consejo de administración a más tardar el 30 de noviembre del año anterior a su implementación.

La programación plurianual determinará la planificación de la Agencia a medio y largo plazo, definiendo «los objetivos, los resultados esperados, los indicadores de resultado y la planificación de recursos» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 102.3], y se ejecutará mediante los programas de trabajo anuales que desarrollarán en ciclos de doce meses las estrategias a largo plazo de la Agencia y de la UE.

En cuanto a su control, la programación anual se someterá al informe previo de la Comisión, mientras que las programaciones plurianuales serán informadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, y, si por

23. Redactado sobre la base del Reglamento (UE) 2016/1624: art. 64, donde se amplía la posibilidad de disentir de los informes elaborados por las instituciones europeas y la necesidad de reiniciar el procedimiento de elaboración de los programas de trabajo anuales, si se debiese reasignar un montante superior al 2 % del presupuesto anual de la AEGFC.

cualquier razón el consejo de administración decidiese no tener en cuenta las indicaciones recibidas de las instituciones europeas, sería preceptivo que diese explicaciones por escrito al respecto.

A continuación, resaltaremos brevemente la figura del Experto Nacional Destacado (DCA-MBD 12/2017), antes de centrarnos en el Cuerpo Permanente, dada su idiosincrasia particular y lo poco acostumbrados que podemos estar a la misma en nuestro contexto nacional.

Bajo el término de Experto Nacional Destacado, conocido generalmente por su acrónimo en inglés SNE (Seconded National Expert), se aglutinan los distintos funcionarios que pueden prestar sus servicios temporalmente en las diferentes instituciones europeas (Decisión de la Comisión, 2008). En la actualidad trabajan en la AEGFC 189 SNE, suele tratarse de empleados con altas capacidades técnicas y una experiencia profesional dilatada, que ayudan a compensar las posibles necesidades que afecten a la institución europea, agencia u organismo en cuestión (DCA-MBD 21/2023, p. 175).

Su figura aporta elementos positivos tanto para las agencias, como es el caso de Frontex, ya que pueden contar con esos conocimientos expertos durante unos años (DCA-MBD 12/2017); así como para las administraciones nacionales, que no solo ganan en imagen, sino que todos los conocimientos y experiencia que estos funcionarios atesoran por su interacción con otros miembros de diferentes instituciones europeas y administraciones de otros Estados miembros posteriormente repercutirán en sus labores nacionales.

Trataremos fugazmente y de forma generalista la formación impartida por la Agencia, pues posteriormente nos centraremos en la recibida por el Cuerpo Permanente. En la AEGFC existe una división de formación, Training Unit (TrU), encargada exclusivamente de estos menesteres, tanto interna como externamente, y tiene como objetivo principal preparar a los diferentes funcionarios para las labores que deban desempeñar en el puesto de trabajo, a la par que garantiza unos estándares comunes que aseguren una armonización en la formación y una correcta interoperabilidad de los policías de fronteras.

De esta formación se van a beneficiar tanto el personal estatutario de la Agencia como los funcionarios de los distintos Estados miembros²⁴, a fin de avalar un desempeño similar, independientemente del entorno nacional en el que se desarrolle la actividad fronteriza. Es evidente que, si tenemos normas comunes, debemos tener una formación similar que certifique un trato homogéneo a nuestros ciudadanos, en el que la aplicación del factor geográfico sea irrelevante.

Además, la Agencia ofrecerá a los distintos Estados miembros, Estados asociados y terceros países cursos de formación y seminarios, que podrá organizar *motu proprio* o en cooperación con estos actores, asegurando una cualificación armónica sobre todo para los formadores de los guardias de fronteras nacionales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 63.6 y arts. 7 y 8], a la par que se enfatizan los intercambios de personal a fin de ampliar la experiencia y la adquisición de buenas prácticas por parte de estos funcionarios operativos (Rivero Ortega, 2021, pp. 289-299)²⁵.

Todas esas actividades se verán encuadradas dentro de un «mecanismo interno de control de calidad» que garantizará la formación y la suficiencia competencial del personal adiestrado por la Agencia. Posteriormente, y como colofón a todas las actividades formativas realizadas, se redactará un informe anual evaluando y fiscalizando los resultados obtenidos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62.10].

5.2. El Cuerpo Permanente de la Guardia de Fronteras y Costas

5.2.1. Antecedentes

Probablemente, la principal razón para que se revisase y reforzase el mandato de la AEGFC fue dotarla de una capacidad operativa real mediante la creación del Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, a partir de ahora Cuerpo Permanente o por el

24. Además de personal de otras agencias europeas, Estados asociados, terceros Estados, etc.

25. Como puede ser el programa formativo de Frontex «Joint Master's programme».

acrónimo de sus siglas en inglés, SC (*Standing Corps*) [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 5].

Este Cuerpo Permanente de la GEFC nace a partir de una propuesta de la Comisión en diciembre de 2015 [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015], y alberga desde sus inicios grandes aspiraciones en cuanto a recursos y financiación. De tal manera que pretende alcanzar los diez mil integrantes para 2027 [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 5.2], así como adquirir el equipamiento técnico y material que le permita, entre otras funciones recogidas en su mandato, asistir²⁶ a los Estados miembros en el control de sus fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza, auxiliar en las labores de retorno o disponer de un contingente de reacción rápida para amortiguar futuras crisis migratorias en un corto plazo de tiempo.

A continuación, analizaremos la evolución que ha experimentado la Agencia en cuanto a su disponibilidad de recursos, principalmente humanos, que eran aportados inicialmente casi en su totalidad por los diferentes Estados miembros. Debemos señalar que se ha decidido dedicar unos párrafos a este concepto a fin de entender mejor el punto de ruptura que representa el Reglamento (UE) 2019/1896, pues evidentemente para comprender su *statu quo* actual y sus perspectivas futuras es imprescindible conocer su desarrollo previo.

En la última década, las circunstancias han evolucionado enormemente, desde una deseada y prometida solidaridad en la que los Estados miembros comisionaban voluntariamente recursos humanos y materiales; a una segunda fase caracterizada por una asignación impuesta, mas con excepciones; para terminar en un contexto que oscila entre una obligatoriedad pétrea y unas excepciones muy limitadas dependiendo de la situación.

Estudiaremos a continuación la capacidad de convocatoria que tenía la AEGFC a tenor del Reglamento (UE) 2016/1624 a fin de observar posteriormente las modificaciones introducidas por la regulación actual.

26. Obsérvese que estamos hablando de una asistencia y no de una sustitución de los Estados miembros en sus funciones.

El Reglamento (UE) 2016/1624 imponía la contribución obligatoria a los diferentes Estados miembros en cuanto al contingente estándar de las operaciones, «salvo en caso de que se enfrenten a una situación excepcional que afecte de manera sustancial a la ejecución de funciones nacionales» [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.3], constituyéndose como único requisito para la implementación de esta excepción que se expusieran «pormenorizadamente los motivos y la información sobre la situación en un escrito dirigido a la Agencia». Esto implicaba *de facto* que el Estado miembro tuviese la última palabra sobre sus aportaciones al contingente estándar. Una casuística similar se apreciaba en los acuerdos bilaterales entre la Agencia y los Estados miembros a efectos del despliegue de funcionarios en comisión de servicios [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.11], quienes se activarían «salvo que ello pudiese afectar gravemente al desempeño de sus funciones nacionales», sin hacer mención tan siquiera a la necesidad de justificarlo por escrito ante la Agencia. Ante esta complicada situación, la Agencia fue incapaz de «compensar la insuficiencia de las aportaciones de los Estados miembros», basadas en un «régimen voluntario y complementario» que resultó «ser en gran medida insuficiente»; dado que, como afirma la Comisión en la Propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, pp. 4-5], «la Agencia s(eguía) dependiendo por entero de la puesta en común voluntaria de recursos humanos y técnicos de los Estados miembros».

En cuanto al contingente adicional, este se regía por las mismas reglas arriba explicadas para el contingente estándar y desarrolladas en el Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.8.

Finalmente, y por lo que respecta a las intervenciones fronterizas rápidas, a diferencia de la situación analizada anteriormente, la cuantificación de los recursos humanos y materiales dependía de una decisión del consejo de administración y no de acuerdos bilaterales anuales [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.4]. Por lo que, aunque si bien en casos excepcionales pudiese limitarse su contribución, esta debería venir refrendada por «un análisis de riesgos y, en su caso, una evaluación de la vulnerabilidad (que) p(usieran) de manifiesto que un Estado miembro se enc(ontraba) ante una situación que podría afectar de manera

sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales» [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.7], en cuyo caso cabría reducir hasta el 50 % los efectivos previamente fijados por el consejo de administración de la AEGFC.

En general podemos afirmar que el Reglamento (UE) 2016/1624 mejoró en teoría las capacidades de la Agencia a la hora de nutrirse de contingentes humanos y técnicos de los Estados miembros, dificultando, en ocasiones de forma muy leve, que estos se sustrajesen a sus obligaciones, y abriendo la puerta a unas contribuciones obligatorias desconocidas hasta el momento en los reglamentos de la Agencia. Si bien no fue capaz de establecer las bases de una normativa que dotase a la AEGFC de unos recursos humanos y técnicos que le otorgasen la capacidad operativa plena y autónoma que requería el contexto migratorio y fronterizo europeo, deficiencias que a la postre serían el germen del Reglamento (UE) 2019/1896.

5.2.2. El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Categorías

Las deficiencias permanentes que se venían observando en las operaciones conjuntas de la Agencia, y que limitaban gravemente su capacidad técnica y operativa, especialmente a la hora de asignar efectivos; así como unas carencias ostensibles en el manejo de una lengua común, su interoperabilidad en el terreno operativo y una falta acuciante de una armonización en su formación, pusieron de manifiesto la «necesidad de contar con personal permanente y plenamente formado, que pu(diera) desplegarse en cualquier momento», tal y como atestiguaba la Propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas de 2018 (p. 5).

Por esta razón, el Reglamento (UE) 2019/1896 dio un giro radical a la política europea de fronteras, pasando de establecer en la mayoría de los casos unas negociaciones bilaterales que fijaban las aportaciones nacionales, y a las que se aplicaban diferentes excepciones que podían implicar restricciones en el despliegue de estos recursos, a imponer unas cuotas de carácter preceptivo, definidas en la mayoría de ocasiones por

el consejo de administración, y en las que no se contemplaba excepción alguna a la contribución fijada para los Estados²⁷.

Además, esta nueva regulación reforzaba y extendía el mandato de la Agencia, al investirla de atribuciones que la situaban en un lugar privilegiado con respecto al de los Estados miembros, ese concepto de *primus inter pares* ya mencionado (Rijpma *et al.*, 2016, p. 26). Como ejemplo de esta nueva posición, mencionaremos la tarea «cuasirreguladora» que se le asignó de establecer una estrategia operativa y técnica en el ámbito de la gestión integrada de fronteras, estrategia que a día de hoy es de obligado cumplimiento para los Estados miembros (Pi Llorens, 017, p. 91).

Podemos recapitular brevemente las ideas expuestas simplemente citando la opinión que le merece al Tribunal de Cuentas Europeo el Reglamento (UE) 2019/1896 (2021, p. 11), al afirmar que:

La principal medida de esta modificación fue la creación de un Cuerpo Permanente, el primer servicio policial uniformado de la UE. El objetivo de este cuerpo sería subsanar la «brecha entre capacidades y expectativas» debida a la dependencia de la Agencia de las contribuciones de los Estados miembros o los países asociados a Schengen en lo referente a las guardias de fronteras y los equipos.

Párrafo este que materializa una clara síntesis de las implicaciones y los objetivos de la normativa actual; si bien, debemos recalcar que el Cuerpo Permanente no es un servicio policial, sino uniformado.

Tras haber dado un pequeño contexto racional al nacimiento del Cuerpo Permanente de la GEFC, nos centraremos en su desarrollo normativo, reflejado en el Reglamento (UE) 2019/1896: sección 9; arts. 54 a 66, sus cuatro categorías [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 54], y el personal que tiene afectado cada una de ellas según se dispone en el gráfico que se muestra a continuación.

27. Con la salvedad de la categoría 3, que analizaremos posteriormente en este mismo apartado 5.2.2 de esta monografía.



Gráfico n.º 3. Personal de la AEGFC (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 12).

Categoría 1: está compuesta por el personal estatutario²⁸ del Cuerpo Permanente. Estos funcionarios están contratados directamente por la Agencia, que actualmente cuenta con cerca de mil integrantes desplegados desde el 1 de enero de 2021, y que llegarán a ser tres mil en 2027 (Frontex, 2023a, p. 36). Los miembros de la categoría 1 participarán en operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas como integrantes de los equipos de gestión de fronteras. Estos guardias de fronteras deben tener un alto grado de profesionalidad, respeto por los valores éticos y unas competencias lingüísticas adecuadas. Reciben una formación rigurosa, que puede variar entre los seis y los doce meses y que actualmente se imparte, entre otras academias europeas, en la Escuela Nacional de Policía de Ávila, todo ello a fin de garantizar unos niveles elevados de armonización e interoperabilidad para sus integrantes, quienes deben actuar siempre «con la máxima ejemplaridad y respetando plenamente los derechos fundamentales» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 55].

28. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 2.15, «personal empleado por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas de conformidad con el estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a otros agentes de la Unión establecido en el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consejo». Esto es, la primera categoría del Cuerpo Permanente y personal contratado por la Agencia.

A tal efecto, y para asegurar siempre el máximo respeto de estos derechos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 55.5], los funcionarios de la categoría 1 estarán sujetos a normas estrictas para el porte y uso de armas, así como para depurar posibles responsabilidades disciplinarias en el ejercicio de sus funciones [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 43.6].

Esta categoría 1, que se divide jerárquicamente en tres niveles (Alonso Hernández, 2022, pp. 28-29 56-58)²⁹: básico³⁰, intermedio³¹ y avanzado³², ostentará entre sus funciones más destacadas las siguientes [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57.5]:

Verificación de la identidad y nacionalidad de los ciudadanos que cruzan nuestras fronteras exteriores.

- Autorización y consiguiente sellado de documento de viaje o la denegación de entrada; todo ello en virtud de si se cumplen o no las disposiciones reglamentariamente establecidas [Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras: art. 6; a partir

29. Los niveles avanzado e intermedio se considerarán *temporary staff*, pudiendo optar a dos contratos sucesivos de cinco años cada uno, y a los que una tercera renovación les convertiría en personal permanente; mientras que el nivel básico se considerará *contracted staff*, pudiendo optar a únicamente dos contratos sucesivos de cinco años cada uno, extinguiéndose su relación con la Agencia a la conclusión de los mismos.

30. Generalmente dedicados a los controles de primera línea, pudiendo desarrollar también labores de control de viajeros, vigilancia fronteriza, reseña, criminalidad fronteriza, detección de falsificaciones documentales, retorno, detección de vehículos robados, guías caninos, personal de la tripulación (apoyo terrestre).

31. Este es el nivel bisagra entre los niveles avanzado y básico; asumirá, en ocasiones, la dirección de los equipos operativos y, en otras, realizará funciones del personal básico. Teniendo en cuenta que en el entorno operativo no existe una jerarquía como la que tenemos conceptualizada en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los diferentes Estados miembros. Además, podrán desarrollar labores de investigación para la persecución de delitos transfronterizos, como expertos en documentación, de soporte táctico, especialistas en operaciones de retorno o guardacostas.

32. Se encargarán de labores de dirección de los equipos operativos, y podrán además realizar labores de funcionarios de enlace, agentes de coordinación y observadores de derechos fundamentales.

de ahora Código de fronteras Schengen (CFS) o Reglamento (UE) 2016/399].

- Expedición o denegación de visados.
- Vigilancia fronteriza, incluyendo la interceptación, detención y reseña de los ciudadanos que crucen irregularmente las fronteras.
- Enlace con terceros países a fin de facilitar la identificación de nacionales que vayan a formar parte en acciones de retorno.
- Funciones de escolta en la ejecución de decisiones de retorno forzoso para nacionales de terceros países.

Categoría 2: está constituida por el personal comisionado por los Estados miembros a la Agencia durante un periodo de larga duración; anteriormente denominada «contingente en comisión de servicio» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 56; DCA-MBD 30/2020]. Esa contribución deviene forzosa con la normativa presente [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 56.2] y está fijada en virtud de una cuota atribuida a cada país [Reglamento (UE) 2019/1896: Anexo II], por lo que desaparecen consecuentemente las situaciones de excepcionalidad que permitían a los Estados miembros sustraerse a esta obligación [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.11].

Con un límite temporal fijado el 30 de junio del año anterior a los despliegues, cada Estado miembro designará a aquellos funcionarios que vayan a formar parte de este contingente; guardias de fronteras que recibirán el visto bueno de la Agencia antes del 15 de septiembre de ese año. En el caso de ser rechazados³³, el Estado remitir tendrá que garantizar la nominación de otros funcionarios con el perfil requerido (Frontex, s. f., *Standing Corps*)³⁴.

Esta categoría se verá adscrita a los despliegues operativos determinados por el director ejecutivo, por un tiempo de veinticuatro meses,

33. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 56.4, por razones de «incumplimiento de los perfiles requeridos, competencias lingüísticas insuficientes, conducta indebida o infracción de las normas aplicables en anteriores despliegues».

34. Los perfiles pueden ser: policía de fronteras, agente de inteligencia, *debriefers*, agente dedicado a la criminalidad transfronteriza, agente dedicado a la detección de delitos relacionados con vehículos a motor, especialista en retornos, agente de apoyo táctico, agente de retornos, guía canino, agente de guardacostas, agente especializado en documentos o personal de la tripulación.

renovables por otro periodo de doce o veinticuatro meses más, y con una formación previa que asegure la armonización de sus conocimientos y su interoperabilidad.

Categoría 3: comprende a aquellos funcionarios comisionados por los Estados miembros a la AEGFC durante un periodo de corta duración, esto es, cuatro meses prorrogables por otros cuatro dentro de un año civil [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57.2; DCA-MBD 31/2020], y que se denominaba anteriormente «contingente estándar».

A más tardar, el 30 de junio de cada año los Estados miembros designarán de manera forzosa a los funcionarios que deben integrarse dentro de esta categoría 3, en virtud de sus cuotas nacionales [Reglamento (UE) 2019/1896: Anexo III]. Posteriormente, este personal será aceptado o rechazado por la Agencia antes del 1 de diciembre del año anterior a su despliegue; y si se diese el caso de que no fuesen aceptados, los Estados miembros estarán obligados a aportar otros funcionarios con el perfil requerido hasta completar su cupo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57.4].

En el caso de que las necesidades varíen, bien por una nueva operación conjunta o por ser requerida una intervención rápida, el director ejecutivo estará capacitado para solicitar personal adicional, indicando el número y los perfiles concretos requeridos a los diferentes Estados miembros, que los pondrán a disposición de la Agencia en no más de veinte días hábiles [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57.8]. Esta obligación únicamente podrá ser soslayada en el caso de que un Estado miembro presente un informe basado en un análisis de riesgos o de vulnerabilidad nacional, donde se refleje que la cesión de ese personal afectaría de manera «sustancial» en el cumplimiento de sus tareas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57.9]. Por lo que excepcionalmente sus aportaciones podrían verse limitadas al 50 % del cupo asignado anteriormente referido; erigiéndose así esta en la única excepción en vigor que pueden interponer los Estados miembros en virtud de sus necesidades nacionales.

Categoría 4: representa la Reserva de Reacción Rápida, que es la base de los equipos de respuesta, anteriormente conocidos como RABIT

(Rapid Border Intervention Teams) [Reglamento (CE) n.º 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, a partir de ahora Reglamento (CE) n.º 863/2007]. Estos equipos de expertos van a desplegarse una vez activados los funcionarios de las categorías 1, 2 y 3 [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 37.2 y 39], por un tiempo de hasta cuatro meses dentro de un año civil [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 58; DCA-MBD 31/2020].

De nuevo, los Estados miembros se verán obligados a satisfacer el cupo de funcionarios que les ha sido asignado [Reglamento (UE) 2019/1896: Anexo IV]. Su cifra, una vez sumadas todas las aportaciones nacionales, será de 1 500 integrantes, muy similar a la anteriormente referenciada para el contingente de reacción *rápida en el* Reglamento (UE) 2016/1624. Como dato novedoso, apuntaremos que con la nueva regulación de 2019 desaparece la excepción que podían interponer los Estados miembros a efectos de anular o limitar el despliegue de sus funcionarios [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.7].

Finalmente, es necesario mencionar que esta es una categoría a extinguir previsiblemente en 2024, y cuyo despliegue se antoja extremadamente complicado, pues requiere la activación previa de las categorías 1, 2 y 3.

A continuación, vamos a analizar diferentes parámetros que son comunes a los despliegues de las diferentes categorías.

Debemos tener en cuenta que todo el personal de las mencionadas categorías dependerá de la Deployment Management Division y, más concretamente, de su Standing Corps Preparedness and Deployment Unit.

A comienzos de 2023, la Agencia contaba con casi mil funcionarios pertenecientes al Cuerpo Permanente en la categoría 1 y unos cuatro mil en las categorías 2 y 3, mientras que la categoría 4 rondaba igualmente los mil funcionarios (Frontex, 2023a, p. 36). Aunque estas cifras puedan parecer suficientes para vertebrar las actividades de la AEGFC, todavía les queda mucho recorrido para alcanzar los diez mil funcionarios en 2027 y, de hecho, como se puede observar en el gráfico n.º 3 ya visto, se

encuentra unos mil quinientos funcionarios por debajo de sus objetivos en cuanto a personal para 2023.

Todo este personal referido, y comprendido en las categorías 1, 2, 3 y 4, puede ser desplegado en un Estado miembro o tercer país con la autorización del mismo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 54.2], valgan como ejemplo los despliegues de Montenegro (Consejo Europeo, 2019a), Albania (Consejo Europeo, 2018b), Serbia (Consejo Europeo, 2019b), Moldavia (Frontex, 2023d) o Macedonia del Norte (Frontex, 2022d).

En el desarrollo de sus operaciones será primordial que la Agencia alinee el volumen de funcionarios desplegados con las necesidades operativas, a fin de reforzar las capacidades del Estado que alberga la operación de una manera eficiente. En este sentido, el consejo de administración, a más tardar el 31 de marzo de cada año, debe definir tres elementos claves para el despliegue del Cuerpo Permanente, siendo estos:

- a. el número total de sus integrantes, desglosado en perfiles operativos y sus requisitos de capacitación;
- b. la cuota de funcionarios, desglosada en perfiles, a aportar por cada uno de los Estados miembros [Reglamento (UE) 2019/1896: Anexos II y III];
- c. la planificación plurianual de las necesidades de personal operativo³⁵ que permita a los Estados miembros realizar sus previsiones y a la Agencia sus contrataciones. Estas contrataciones de la AEGFC [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 54.7] podrán representar hasta un 4 % del número total de integrantes del Cuerpo Permanente, a fin de encomendarles tareas de «apoyo y supervisión», así como «la planificación y gestión de sus operaciones y [...] la adquisición del equipamiento propio de la Agencia».

El personal asignado según cuotas a los diferentes Estados miembros bajo los principios de capacidad y proporcionalidad [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 62], y en virtud de las distintas categorías analizadas, será revisado por la Comisión a más tardar el 31 de diciembre

35. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 2.16, está compuesto por el personal de las cuatro categorías del Cuerpo Permanente y personal responsable de ETIAS.

de 2023 [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 59], pudiendo presentar en atención a ese análisis un informe con sus propuestas de modificación al Parlamento y al Consejo³⁶, en el que se reevaluarán las cuotas asignadas a cada país y la necesidad de mantener la categoría 4, esto es, la Reserva de Reacción Rápida.

Las competencias de los miembros del Cuerpo Permanente³⁷ de las categorías 2, 3 y 4, desplegados por Frontex, girarán principalmente en torno a las materias de «control fronterizo y retorno» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.1]; en el caso del personal estatutario, fundamentalmente Cuerpo Permanente categoría 1, se enumerarán en el art. 55.7 del Reglamento (UE) 2019/1896³⁸. Esas competencias serán de carácter ejecutivo siempre que estén previamente autorizadas por el Estado miembro de acogida y se desarrollen bajo las «instrucciones» de su personal, y «como norma general, en su presencia»; pudiendo, no obstante, el Estado miembro de acogida capacitarles «para que actúen en su nombre» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.4].

Será necesaria una matización con respecto al desempeño de las tareas del Cuerpo Permanente, más concretamente referida a las decisiones de denegación de entrada, ya que esas denegaciones «las tomarán exclusivamente los guardias de fronteras del Estado miembro de acogida o los miembros de los equipos si el Estado miembro de acogida los autoriza para actuar en su nombre» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.11; y CFS: art. 14].

En el desempeño de sus funciones (Acosta Penco, 2020b, p. 358; Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82, apartados 4 y 6), los funcionarios desplegados portarán siempre una identificación personal visible³⁹. Además,

36. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 59.2; o explicando por escrito el motivo de no haberlo hecho.

37. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82; similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 40.

38. Si bien, como indica T. Acosta, surgen dos problemas, estas competencias solo se aplican al personal estatutario y, por otro lado, no se desarrollan.

39. Se elaborará un documento, generalmente una tarjeta identificativa en PVC, en la lengua del Estado de acogida y en inglés (de manera habitual), que permita identificar al funcionario y delimite sus competencias y tareas; constando en ella su nombre

los miembros de las categorías 1 y 2 (despliegues de larga duración) portarán el uniforme de la Agencia, mientras que los de corta duración (categoría 3) portarán sus uniformes nacionales junto con un «brazalete azul con las insignias de la Unión y de la Agencia», sin perjuicio de que determinados servicios, como por ejemplo *debriefers*, se efectúen vestidos de paisano (DCA-MBD 20/2020).

Por lo que respecta al uso de la fuerza, así como al porte y uso de armas reglamentarias [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82, apartados 7 y 8], cuya principal función será su uso en legítima defensa propia y de otras personas, siempre se llevarán a cabo «con arreglo a la legislación del Estado miembro de acogida y en presencia de los guardias de fronteras de ese Estado» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.8], salvo que ese Estado no dispusiese de funcionarios, en cuyo caso podría otorgarse el derecho a un uso autónomo de la fuerza. Como regla general, el Estado miembro de acogida podrá prohibir el porte de determinadas armas a los miembros del Cuerpo Permanente si su legislación así lo estipula para sus propios guardias de fronteras, debiendo en ese caso informar a la Agencia con la suficiente antelación al despliegue. Si se tratase de expertos cedidos o de personal estatutario de Frontex, el porte de las armas reglamentarias se haría respectivamente conforme a la normativa del Estado miembro de origen o con la autorización del director ejecutivo a tenor de las normas internas de la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: Anexo V].

En atención a las posibilidades de consulta de bases de datos europeas y nacionales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.10], será el Estado miembro de acogida el que determine cuáles son necesarias y pertinentes para el desempeño de las funciones asignadas a los miembros del Cuerpo Permanente, en función de su perfil; y, en consecuencia, así lo comunicará a la Agencia con antelación al despliegue.

En el transcurso de sus actividades, los miembros del Cuerpo Permanente desempeñarán en todo momento sus labores con el máximo respeto a la legislación y los derechos fundamentales.

y nacionalidad, rango, fotografía, así como las tareas que está autorizado a llevar a cabo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 83; en relación con el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 41].

Tras estudiar el Cuerpo Permanente de la GEFC y sus diferentes categorías, es inevitable no sentir cierta preocupación al analizar su constitución, pues, de las cuatro categorías estudiadas, solo la primera, que representará un 30 % del SC, viene definida por los intereses europeos y las directrices de la AEGFC. Por otro lado, las categorías 2, 3 y 4 siguen dependiendo en cierta manera de la solidaridad de los Estados, al menos administrativamente, lo que debilita los cimientos sobre los que se asientan las capacidades de la Agencia.

Es evidente que estamos ante una evolución enormemente positiva, que esperamos que conlleve el desvanecimiento de afirmaciones como «las necesidades operativas de recursos humanos y técnicos establecidas por la Agencia a menudo no están suficientemente cubiertas por los compromisos voluntarios de los Estados miembros» [Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018]. De hecho, con el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 los Estados miembros pasan a estar legalmente obligados a poner a disposición de la Agencia las cuotas de recursos humanos que se determinen⁴⁰. Si bien, podrían presentar innumerables trabas tanto legales, véanse las que se desprenden del art. 57.9 del Reglamento (UE) 2019/1896, cuando estas afectasen «sustancialmente» al cumplimiento de sus obligaciones nacionales, como administrativas, principalmente referidas al despliegue de sus funcionarios; en ambos casos motivadas por intereses políticos locales que pondrían en riesgo los plazos marcados para las operaciones de la Agencia.

Como consecuencia, y en opinión del autor, poco a poco se irá observando cómo se reducen las aportaciones nacionales en favor del despliegue de funcionarios «propios» de la Agencia; en lo que parece ser, y así se espera, el germen de un único futuro cuerpo policial paneuropeo de control de fronteras.

40. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 56.2 con respecto a la categoría 2; art. 57.1 con respecto a la categoría 3; y art. 58.2 con respecto a la categoría 4.

5.2.3. El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Procesos de selección, financiación y formación

5.2.3.1. Procesos de selección

La AEGFC ha asumido un reto de enorme envergadura en cuanto a la gestión de su personal se refiere, pues ha tenido que adaptar unas estructuras diseñadas para una agencia de tamaño medio a unos procesos de selección, contratación, formación y despliegue que implican un salto cuantitativo sin parangón; ya que su techo de personal se fija en diez mil integrantes para 2027, de los que al menos tres mil serán personal propio de Frontex, principalmente ligados al Cuerpo Permanente categoría 1.

En ocasiones se ha tachado a la Agencia de no tener un plan de Recursos Humanos bien definido, que determine de antemano las necesidades a partir de un meditado análisis de situación; sino que, más bien, sus procesos de selección tienen un carácter *ad-hoc* y vienen definidos en gran medida por las necesidades del momento.

Los candidatos que la Agencia busca para formar parte del Cuerpo Permanente (Frontex, 2021b, pp. 1-11) suelen ser jóvenes europeos, dependiendo de la convocatoria se puede fijar un techo de edad máximo de cuarenta y siete años; que compartan los valores de este continente⁴¹, elemento de vital relevancia al que se hace referencia en múltiples ocasiones, dado que se les va a encargar la función de proteger el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea. Para superar el proceso de selección deben estar física y mentalmente preparados; poseer un buen nivel de inglés (mínimo B2 con referencia al MCER⁴²), valorándose el dominio de otras lenguas; ser ciudadanos europeos; poseer titulación universitaria o experiencia profesional suficiente que

41. Frontex, 2021b, pp. 3 y 5. Se hace especial referencia a la ética y la integridad del candidato, su profesionalidad, el respeto a la diversidad y a los derechos fundamentales, la capacidad de trabajo colaborativo, etc.

42. Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas, aprendizaje, enseñanza y evaluación (MCER).

compense su nivel de formación; y, en virtud de la convocatoria, puede ser necesario haber pertenecido o a las Fuerzas Armadas o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de un Estado miembro⁴³, implicando cada una de estas opciones un proceso formativo posterior diferenciado (Fabios Ramírez, 2021, pp. 18-19).

En resumen, el proceso selectivo para el Cuerpo Permanente de la GEFC comprende exámenes de idiomas (principalmente inglés); pruebas de conocimientos tanto generales como específicos; pruebas físicas; pruebas psicológicas; entrevista personal, etc., en un *iter* que suele dilatarse entre seis y ocho meses (Frontex, 2021b, Anexo I).

A pesar de lo reglado y exhaustivo de los mencionados procesos de selección, estos van a verse lastrados por una serie de deficiencias, como puede ser la falta de representatividad entre el personal seleccionado de los diversos Estados miembros. Esta limitada distribución geográfica se ha atribuido con frecuencia a la carencia de un «coeficiente de corrección» apropiado en el salario, que sea capaz de atraer candidatos idóneos hacia Varsovia, donde se encuentra la sede de Frontex. Y es que en la mayoría de ocasiones, aunque los candidatos seleccionados sean perfectamente competentes, por motivos principalmente económicos, algunos países como Grecia, Rumanía o Polonia se ven sobrerrepresentados. A fin de tratar de paliar esta escasa presencia de ciertos Estados miembros, Frontex ha ofrecido plazas con niveles superiores a los que realmente les correspondería en virtud de las funciones que tienen asignadas. Indudablemente, los años han demostrado que esta no ha sido la solución perfecta, pues ha impedido una progresión profesional motivadora, inmovilizando a los funcionarios en el puesto obtenido, y evitando que se unan a la AEGFC jóvenes que podrían desarrollar una carrera dilatada en Varsovia.

Sin perjuicio de lo establecido en el art. 59 del Reglamento (UE) 2019/1896, y a efectos de que la Comisión proceda antes del 31 de diciembre de 2023 a la revisión de los integrantes, composición y capacidades del Cuerpo Permanente, en la que se tenga en cuenta el

43. En anteriores convocatorias esta permanencia podía oscilar entre los 3 y 9 años en un cuerpo uniformado.

«atractivo» de la Agencia como empleadora, «la calidad y equilibrio geográfico» de los candidatos [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 117], así como las aportaciones de los diferentes Estados miembros; Frontex llevará a cabo una evaluación global antes del 5 de diciembre de 2023 [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 121], en la que se estudiarán, entre otros, los siguientes parámetros:

- Los resultados obtenidos por la AEGFC según sus objetivos, mandato y recursos.
- Los resultados específicos de las operaciones realizadas por la Agencia en función de sus objetivos, mandato y tareas atribuidas.
- La cooperación entre agencias a nivel europeo.
- La conveniencia de modificar el mandato de la Agencia y las posibles implicaciones financieras que esta medida acarrearía.
- El funcionamiento del Cuerpo Permanente, así como la idoneidad del número de sus integrantes y sus capacidades. En este sentido, se analizaría el atractivo de la Agencia como entidad empleadora y el equilibrio tanto de género como geográfico en sus nuevas incorporaciones.

A partir del análisis realizado se confeccionará un informe público, que será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y al consejo de administración, órgano este último que podrá realizar recomendaciones a la Comisión para futuras modificaciones del Reglamento (UE) 2019/1896.

Parece evidente que otro de los problemas que la Agencia tendrá que afrontar en el futuro será la motivación de su personal; el perfil de los integrantes del Cuerpo Permanente categoría 1 suele ser el de ciudadanos provenientes de Grecia, Rumanía, Bulgaria, etc., que ostentaban puestos de responsabilidad en sus organizaciones nacionales y que una de cuyas principales motivaciones para unirse a la Agencia es el componente económico. Esto los lleva, en un corto periodo de tiempo, a sufrir una gran desmotivación al tener que lidiar con actividades básicas como sellado de pasaportes o vigilancia fronteriza, muy diferentes a la gestión operativa o incluso estratégica que solían desarrollar en sus Estados.

La solución, aunque complicada, es enfocar estos procesos como un reto, una oportunidad, y no un riesgo; crear unas condiciones de trabajo

más atractivas que compensen el desarraigo social y la distancia geográfica; motivar al personal; dotarse de unos procesos de selección más objetivos y transparentes, con suficiente personal y en la medida de lo posible presenciales; proporcionar un salario adecuado a los expatriados; y, finalmente, buscar nuevos candidatos que compartan los valores de la Agencia, pues, como afirma Giuseppe Campesi (2018a, pp. 196-221), es esencial que interioricen que la salvaguarda de nuestras fronteras es *conditio sine qua non* para lograr una Europa segura.

5.2.3.2. Financiación

La financiación del Cuerpo Permanente se desglosa en el art. 61 del Reglamento (UE) 2019/1896, donde se desarrolla la compensación económica que recibirán los diferentes Estados miembros por sus aportaciones al Cuerpo Permanente en concepto de formación de los funcionarios. Esta compensación, según se afirma en la Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [COM (2018) 631 final, pp. 8-9], se basa en la necesidad de:

Apoyar y garantizar el desarrollo a largo plazo de los recursos humanos, permitiendo a los Estados miembros contratar y formar a personal adicional que ofrezca la flexibilidad necesaria para cumplir con la puesta en común obligatoria establecida en el marco del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, manteniendo al mismo tiempo suficientes capacidades nacionales.

Pues, de lo contrario, estaríamos satisfaciendo unas necesidades para generar otras, y la Agencia estaría obteniendo un enorme beneficio de la inversión en recursos humanos que hubiesen realizado los Estados miembros para formar a su personal sin contrapartida alguna.

Por esta razón se fijan unas ratios, a fin de compensar los costes de formación para el personal efectivamente desplegado, en unos porcentajes del 100 % para la categoría 2; el 37 % para las categorías 3 y 4; y el 50 % para la categoría 1; siempre que el personal contratado no lleve en activo más de quince años en los diferentes Estados miembros.

Los pagos se realizarán siempre bajo la condición de que los Estados miembros incrementen su contratación de personal, de tal manera que les permita amortiguar esas cesiones a la Agencia, hechos que se verificarán mediante las correspondientes evaluaciones de vulnerabilidad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 61.3].

5.2.3.3. Formación

La formación impartida al Cuerpo Permanente [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62] refleja un avance sustancial con respecto a la anterior regulación [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 36]. La necesidad de implementar reformas en la formación era acuciante, especialmente tras manifestaciones como las lanzadas por la Comisión en su Propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas de 2018 (p. 5), en las que afirmaba apreciar «una falta de formación común, de competencias lingüísticas suficientes y de una cultura operativa común», con un impacto operativo relevante en las actividades de la Agencia.

Por lo que el art. 62 del Reglamento (UE) 2019/1896 encarga a la Agencia, y en concreto a su Capacity Building División-Training Unit (TrU), el desarrollo de una formación especializada que responda a las necesidades formativas de sus funcionarios. Por lo que se refiere a los integrantes del Cuerpo Permanente, categoría 1, esta debe comprender el conocimiento del «Derecho de la Unión y del Derecho internacional aplicable», y debe contar con unos cimientos sólidos en lo referente a los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los grupos vulnerables en particular [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62.2].

Para el desarrollo geográfico de esta formación se habilitaba a la Agencia a crear un centro de formación propio y, de hecho, en varias ocasiones se ha debatido su puesta en marcha; si bien, de momento esta necesidad se va supliendo con el auxilio de diferentes academias de policía europeas como Bari (Italia), Ávila (España) o Koszalin (Polonia) (Alonso Hernández, 2022, pp. 70-71)⁴⁴.

44. Hasta ahora las promociones en las que han participado integrantes de los diferentes niveles, avanzado, intermedio y básico, han sido las siguientes: 1.ª promoción,

La formación básica en lo referente a la categoría 1 del Cuerpo Permanente [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62.2; Frontex, 2021b, p. 4] comprenderá, dependiendo del bagaje de los candidatos, un proceso formativo de entre seis y doce meses, nutrido con una serie de materias troncales, como controles fronterizos, vigilancia fronteriza, actividades de guardacostas, criminalidad transfronteriza o actividades relacionadas con las operaciones de retorno; entre las que tendrán un peso específico el respeto y la promoción de los derechos fundamentales, área formativa que será supervisada directamente por el ADF y el foro consultivo.

Aquellos aspirantes que superen el proceso selectivo y la fase de formación básica afrontarán un periodo de prácticas generalmente de cerca de un año; y, si resultasen aptos, se les ofrecería un contrato por cinco años. Los emolumentos básicos oscilarían entre los 2 127 € y los 2 874 € para la categoría básica, modulado por la experiencia previa de los funcionarios; además, deben tenerse en consideración otros complementos como la turnicidad o retén, o pagos en especie, como la financiación de clubs deportivos, transporte, clases de idiomas, seguro médico, pensión, etc., todos ellos exentos de tributación nacional. Estos funcionarios podrán ser destacados en Varsovia, en una frontera exterior de la UE o incluso fuera de ellas, o bien desplegados en aeronaves o buques de patrulla, todo en virtud del destino que les sea asignado.

En cuanto a la formación relativa al resto de categorías, esto es, las categorías 2, 3 y 4, se garantizará que reciben los mismos contenidos proporcionados a la categoría 1, y referidos en el mencionado art. 62.2 del Reglamento (UE) 2019/1896. A tal fin, la Agencia «elaborará y desarrollará programas troncales comunes para la formación de los guardias de fronteras y ofrecerá una formación a escala europea para los formadores de los guardias de fronteras nacionales de los Estados miembros» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62.6], como, por ejemplo,

29 de mayo de 2020, 265 integrantes, Ketrzyn y Koszalin (Polonia); 2.^a promoción, 12 de mayo de 2021, 164 integrantes, Bari (Italia); 3.^a promoción, 6 de agosto de 2021, 86 integrantes, Ávila (España); 4.^a promoción, 17 de diciembre de 2021, 109 integrantes, Ávila (España); 5.^a promoción, 28 de febrero de 2022, 29 integrantes, Ávila (España); 6.^a promoción, 23 de enero de 2022, 173 integrantes, Ávila (España), y 8.^a promoción, 7 de junio de 2022, 166 integrantes, Academia de Almada en Portugal.

los ya mencionados CCC, SQF, CCC-MLC. Hoy por hoy España, al igual que otros Estados miembros, no ha implementado por completo estos programas, contraviniendo la normativa comunitaria. Y es que en el art. 62.6 *in fine* del Reglamento (UE) 2019/1896 se determina que «Los Estados miembros integrarán los programas troncales comunes en la formación de sus guardias de fronteras y del personal que participe en tareas relacionadas con el retorno», lo que pone en serio riesgo la implementación de una formación armonizada que permita una interoperabilidad posterior a unos funcionarios abocados a trabajar conjuntamente y que, por desgracia y debido entre otras a estas carencias, siguen aplicando de manera diferente normas comunes en virtud de factores geográficos.

A mayores, todos los funcionarios de las categorías 2, 3 y 4 deberían recibir tanto una formación generalista antes de sus despliegues, a fin de armonizar sus criterios de actuación, como otra de especialización, en virtud de los perfiles que vayan a desempeñar, labor esta que se está perfeccionando en los últimos años dado su limitado cumplimiento previo (Frontex, s. f., *Standing Corps*; DCA-MBD 1/2020).

5.2.4. Los Equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas

En este apartado analizaremos brevemente desde una perspectiva funcional los diferentes equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (EBCGT) [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 4], compuestos tanto por los integrantes de la AEGFC, incluido el Cuerpo Permanente, como por los funcionarios provenientes de los diferentes Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras exteriores, comprendidos sus guardacostas. Su antecesor son los Equipos Europeos de la Guardia de Fronteras (EBGT, European Border Guard Teams), que datan de 2011, cuando se reordenó el marco organizativo de los despliegues de la Agencia, y estos tenían entre sus misiones los despliegues «durante las operaciones conjuntas, los proyectos piloto y las intervenciones rápidas» [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art 1 bis, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1168/2011].

A continuación, y a fin de comprender mejor sus implicaciones en las operaciones que estudiaremos en los apartados siguientes, procederemos a aportar las definiciones otorgadas por el Reglamento (UE) 2019/1896 a los equipos de EBGCT, que se subdividen en tres grupos en virtud de sus atribuciones, siendo estos:

Los equipos de gestión de fronteras, definidos en el art. 2.18 del Reglamento (UE) 2019/1896 como aquellos «equipos formados a partir del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que se desplegarán durante las operaciones conjuntas en las fronteras exteriores y las intervenciones fronterizas rápidas en los Estados miembros y terceros países».

Los equipos de retorno, art. 2.29 del Reglamento (UE) 2019/1896, son los «equipos formados a partir del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que se desplegarán durante las operaciones de retorno, las intervenciones de retorno en los Estados miembros u otras actividades operativas relacionadas con [...] el retorno».

Los equipos de apoyo a la gestión de la migración, art. 2.19 del Reglamento (UE) 2019/1896, están compuestos por:

Equipos de expertos que proporcionan refuerzo técnico y operativo a los Estados miembros, en particular en puntos críticos, compuesto(s) por personal operativo, expertos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, actualmente EUAA) y de Europol, y, cuando proceda, por expertos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), otros órganos y organismos de la Unión, así como de los Estados miembros.

5.2.5. Responsabilidad de la AEGFC y sus funcionarios

La indefinición de las atribuciones competenciales entre los Estados miembros y la Agencia, especialmente en lo tocante a las operaciones conjuntas, ha hecho de la responsabilidad de Frontex, y por ende de sus funcionarios, un elemento muy controvertido en los últimos años.

Partiendo de un plano teórico, la doctrina estima que existen varias vías para exigir responsabilidades a la AEGFC por sus acciones y omisiones; tanto en territorio europeo como en el exterior de nuestras fronteras (Poméon, 2017, pp. 114-119), pues en todo momento sus actos deben regirse por la legislación europea tal y como refleja el Reglamento (UE) 2019/1896 en sus arts. 3.1.k), 5.4, 8.3 y 80.1. Y, si bien ese plano teórico quedará correctamente desarrollado, distará ciertamente de la realidad, pues las alternativas que ofrece serán difícilmente ejecutables, tal y como veremos.

Comenzaremos subrayando que la regulación que desglosa la responsabilidad de la AEGFC y sus funcionarios tendrá un articulado diferenciado en virtud del tipo de responsabilidad exigible, esto es: civil, penal o disciplinaria, y de si sus presuntos responsables forman parte o no del personal estatutario de la Agencia.

La responsabilidad civil y penal de los miembros del Cuerpo Permanente se desarrolla en el Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 84 y 85 respectivamente [antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: arts. 42 y 43].

En cuanto a la responsabilidad civil, se establece que las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo Permanente que causen un «daño o perjuicio» en el desempeño de sus «operaciones» serían inicialmente atribuidas al Estado miembro de acogida [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 84.1], salvo que estas se deban a un dolo o negligencia grave, en cuyo caso podrá repetir el Estado de acogida ante el Estado miembro de origen del funcionario o la Agencia si se tratase de personal estatutario de Frontex.

En el caso de daños económicamente cuantificables en el material desplegado, será la Agencia quien los asuma, salvo que estos se deban a un dolo o negligencia grave, en cuyo caso estaremos a la normativa ya expuesta en los párrafos anteriores.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 85], se determina que los funcionarios desplegados por la Agencia serán tratados como funcionarios nacionales en caso

de incurrir en la comisión de hechos tipificados en el código penal del Estado miembro de acogida.

A continuación, y como adelanto a un estudio más en profundidad que se realizará en el apartado noveno de esta monografía, se tratará la responsabilidad disciplinaria, que vendrá determinada en virtud de la adscripción del presunto infractor. En el caso del personal estatutario [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 43.6], se aprecia que cuando este esté desplegado formando parte de los equipos se atenderá «... a las medidas disciplinarias contempladas en el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes y a las medidas de naturaleza disciplinaria previstas en el mecanismo de supervisión a que se refiere el artículo 55», siendo vinculante la normativa interna de la Agencia (DCA-MBD 24/2022; y DCA-MBD 23/2023) y subsidiariamente la normativa europea [Reglamento (CEE, EUROATOM, CECA) n.º 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión]; mientras que aquellos funcionarios que no formen parte del personal estatutario «... seguirán estando sujetos a las medidas disciplinarias de su Estado miembro de origen [...] (quien) tomará las medidas adecuadas, disciplinarias o de otro tipo, de acuerdo con su Derecho nacional» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 43.5].

Finalmente, y en atención a la responsabilidad extracontractual, el art. 97 del Reglamento (UE) 2019/1896 deja meridianamente claro que «la Agencia será responsable de cualquier actividad que haya llevado a cabo de conformidad con el presente Reglamento», por lo que estará obligada a «reparar los daños y perjuicios causados por sus servicios o por su personal en el ejercicio de sus funciones, incluidos los relacionados con el ejercicio de sus competencias ejecutivas» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 97.4]. A partir de este artículo mencionado se puede afirmar que los casos en los que la Agencia asumiese directamente esta responsabilidad serían ínfimos, dado que debería ser causada por su personal cuando no estuviese participando en una operación, como pudiesen ser hipotéticamente aquellos provocados por su personal en el transcurso de una asistencia técnica, como por ejemplo los

despliegues de formación que se desarrollan en la Escuela Nacional de Policía de Ávila. Si bien, coincidimos con Teresa Acosta (2020b, p. 549) al suscribir que sería irracional que fuese de otra manera, pues, como hemos observado, los funcionarios de la AEGFC actúan en presencia de los funcionarios del Estado miembro de acogida, bajo su supervisión o sujetos a su previa autorización.

Centrándonos ahora en los posibles remedios, debemos apuntar que en el supuesto de que efectivamente se tratase de exigir esa responsabilidad extracontractual a la Agencia, la misma debería dirimirse ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Como hemos mencionado anteriormente, las posibilidades de interponer un recurso ante las acciones de la Agencia que produzca efectos jurídicos frente a terceros son múltiples [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 98], tales como el recurso de nulidad (TFUE: art. 263); el recurso de omisión de conformidad (TFUE: art. 265); y, finalmente, el recurso de responsabilidad extracontractual o contractual por los daños ocasionados a causa de los actos de la Agencia (TFUE: art. 340). Si bien, su eficacia va a quedar en entredicho pues, como apunta Juan Santos (2018, pp. 180-181) no será sencillo probar que las decisiones y las acciones de la Agencia y sus funcionarios hayan producido efectos en terceros, afectándoles directa e individualmente.

Frontex es una agencia europea que carece de personalidad jurídica internacional, pero que posee una personalidad jurídica propia en el contexto europeo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 93]; si bien sus actos están constreñidos en virtud del principio *pacta sunt servanda* por el que se ve obligada por los instrumentos legales adoptados por la UE, valga como ejemplo la Convención Europea de Derechos Humanos (Poméon, 2017, p. 21). Tanto es así, que autores como Jorrit Rijpma (2016, p. 29) o Mark Bovens (2007, p. 450) mantienen sin ningún género de dudas que podría considerarse a la AEGFC responsable de las infracciones que cometa, bien directamente por las decisiones adoptadas, o bien indirectamente a través de las acciones llevadas a cabo por sus funcionarios en el desempeño de sus funciones. Aun así, el sentir mayoritario que representa Sergio Carrera (2008, p. 28) y con el que me posiciono es que debería establecerse una mejor y más

detallada descripción de la responsabilidad de la AEGFC; esta debería ser más clara y tangible, y los ciudadanos tendrían que poder exigirla de una manera más dinámica, si se diesen las circunstancias, ante diferentes instancias judiciales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (Poméon, 2017, p. 28).

Desgraciadamente, en la mayor parte de los casos, va a ser extremadamente difícil ligar la responsabilidad de Frontex a los actos que se juzgan y que acarrear consecuencias para terceros (David, 2016, pp. 274-290); y, por lo tanto, presentarlos al TJUE de una manera sólida y con visos de prosperar judicialmente. Esto es así, dado que generalmente la Agencia argumentará que sus responsabilidades se centran en la coordinación y asistencia técnica; y que el reparto de competencias entre los diferentes actores no está completamente definido.

Nada más lejos de la verdad, pues sus actos constituyen «una realidad difícilmente asimilable a una simple asistencia» (Balan, 2019, p. 79), en los que la AEGFC asume un rol decisivo en las operaciones. Por lo que como mínimo podríamos afirmar que existe una responsabilidad compartida (Poméon, 2017, pp. 118-120) y, de hecho, así lo asegura el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2015), al aseverar que:

... la actividad de coordinación de Frontex no puede dissociarse en la práctica de la actividad llevada a cabo por los Estados miembros bajo su coordinación, de modo que Frontex podría también tener un impacto directo o indirecto en los derechos de las personas y desencadenar, como mínimo, la responsabilidad extracontractual de la UE.

Todo ello nos hace posicionarnos con Constance Chevallier-Govers (2019, p. 37), al afirmar que existe una base jurídica para aplicar la jurisprudencia recogida en la sentencia Kampffmeyer (STJCE de 14 de julio de 1967, C-5/66), por la cual, si el daño ocasionado hubiera sido provocado por una culpa compartida entre los Estados miembros y la UE, esta también sería responsable parcial y subsidiariamente.

5.2.6. El equipamiento técnico

El equipamiento técnico es en muchas ocasiones tremendamente costoso, pero también es imprescindible para llevar a cabo despliegues operativos efectivos y eficaces. Entre este equipamiento podemos destacar embarcaciones, aeronaves, vehículos terrestres, visores térmicos o nocturnos, etc., que pueden ser adquiridos por la Agencia bien en propiedad, bien en copropiedad con un Estado miembro, o simplemente atribuirse su posesión mediante un arrendamiento [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 63.1].

De hecho, esta posibilidad de adquirir equipamiento técnico ya venía reflejada en el Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 8.3, donde se estipulaba que «La Agencia podrá adquirir equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores»; en clara contraposición al considerando n.º 70 del Reglamento (UE) 2019/1896, que indica que el mencionado equipamiento se pudo adquirir o arrendar desde 2011. Si bien «esta posibilidad se vio seriamente obstaculizada por la falta de recursos presupuestarios», por lo que Frontex se limitó durante años al aprovechamiento del material técnico cedido por los Estados miembros, lo que implicó en ocasiones episodios insolidarios en los que las decisiones se tomaron en clave nacional, al igual que ocurría con los recursos humanos, y que ya hemos analizado. Ante esta situación, una vez más, la Comisión decidió implicarse e inyectar a la AEGFC una importante cantidad de recursos económicos, en el marco financiero plurianual 2021-2027, dentro de un plan de sostenibilidad financiera a largo plazo, que le permitiese a la Agencia «adquirir, mantener y utilizar activos aéreos, marítimos y terrestres» que se conviertan en la «espina dorsal» de los despliegues operativos [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 71].

El procedimiento para desarrollar las capacidades técnicas de la Agencia se basa en que el director ejecutivo presente a la aprobación del consejo de administración una estrategia plurianual, previo visto bueno de la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 63.2]. Si por su parte el consejo de administración decidiese en contra de las recomendaciones de la Comisión, debería justificarlo por escrito. En el caso de adquisición o arrendamiento de equipamiento técnico especialmente relevante,

como embarcaciones o aeronaves, estas se registrarán a nombre de un Estado miembro, gozando de sus inmunidades y prerrogativas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 63.4].

La AEGFC mantendrá un registro centralizado de su equipamiento técnico [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 64] y podrá requerir a los Estados miembros para que contribuyan mediante aportaciones al contingente de equipamiento técnico a través de la propuesta de solicitud de su director ejecutivo al consejo de administración, tanto en el caso de operaciones conjuntas como intervenciones fronterizas rápidas. El consejo de administración de la AEGFC, por su parte, aceptará o modificará la cantidad mínima y las características del equipamiento que deban proporcionar los Estados miembros (Overall Minimum Numbers of Technical Equipment, OMBTE), a más tardar el 31 de marzo del año anterior al despliegue. En el caso de que fuesen necesarias aportaciones adicionales, estas se concretarán mediante negociaciones y acuerdos bilaterales posteriores con cada Estado miembro [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 64.9], en virtud del equipamiento mínimo indispensable que estime la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 64.7].

Estas aportaciones tendrán carácter obligatorio, salvo cuando los Estados miembros «se enfrenten a una situación excepcional que afecte de manera sustancial al desempeño de funciones nacionales», que ponga de relieve serias dificultades para cumplir sus funciones asignadas sin el equipamiento comprometido; en cuyo caso, motivándolo por escrito antes de treinta días por lo que respecta al equipamiento regular y de cuarenta y cinco días a tenor del equipamiento relevante, podrá eximirse de su aportación salvo que se tratase del equipamiento destinado a un despliegue de reacción rápida, caso en el que «no podrán invocar la situación excepcional» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 64.8]. En todo momento, el director ejecutivo mantendrá informado al consejo de administración acerca de la «composición y el despliegue del equipamiento», que, a su vez, informará a la Comisión y esta al Parlamento Europeo y al Consejo.

En definitiva, el régimen de copropiedad generará problemas a futuro si no somos capaces de determinar y diferenciar perfectamente los términos y plazos de utilización por la Agencia y los Estados miembros.

Además, el pabellón de las embarcaciones puede ocasionar también cierta confusión a la hora de interponer recursos, introduciendo un espacio gris en cuanto a la imputación de responsabilidades, pues, de conformidad con el derecho internacional del mar [Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1982, arts. 91 y ss.], la legislación vigente en una embarcación es la de su pabellón, como recordamos del famoso caso Hirsi [STEDH (Gran Sala). Caso Hirsi Jamaa y otros v Italia, de 23 de febrero de 2012].

Por otro lado, y en lo que respecta al equipamiento técnico, vemos que la situación no se ha modificado sustancialmente con respecto a la que representaba el anterior Reglamento (UE) 2016/1624 para la cesión de recursos humanos por parte de los Estados miembros, lo que supone una disrupción con la clara evolución de reclutamiento de personal (Acosta Penco, 2023, p. 201). El motivo es que sigue existiendo una fuerte dependencia del componente nacional en la atribución de estos bienes, por el cual y con el único requisito de justificarlo por escrito se puede limitar la aportación de las diferentes cuotas de recursos materiales fijadas por el consejo de administración de la AEGFC. La Comisión ha tratado de solucionar este problema mediante la aportación de recursos que faciliten la adquisición o el arrendamiento de medios técnicos (Comisión Europea, 2017c, p. 2); sin embargo, a futuro estamos seguramente abocados a una nueva reforma del Reglamento (UE) 2019/1896, pues, aunque la Comisión decidiese aportar todos los fondos necesarios para la adquisición de todo el equipamiento técnico, esto no sería lógico ni deseable desde un punto de vista de eficiencia económica; dado que las actividades de Frontex hoy por hoy tienen picos operativos que aconsejan el uso compartido de los recursos hasta el esperado momento en el que se pueda hablar de la consolidación de una única policía de fronteras paneuropea.

6. Inteligencia. Análisis de riesgos, evaluación de vulnerabilidad y EUROSUR

El próximo apartado se dedicará a analizar la División de Conocimiento y Seguimiento de la Situación de Frontex (Situational Awareness and Monitoring Division), bajo cuyo paraguas se encuadran el Centro de Situación de Frontex, la Unidad de Análisis de Riesgos y la Unidad de Evaluación de Vulnerabilidad; a estos se añadirá como marco de intercambio de información esencial EUROSUR. El objetivo principal de este apartado es dibujar el mapa de las unidades que trabajan la información en Frontex, sus competencias, ventajas, deficiencias y potencial, en una Agencia cuyas decisiones están fuertemente marcadas por la inteligencia.

Siempre desde la perspectiva de que no puede haber un análisis de riesgo completo sin una evaluación de vulnerabilidad y viceversa, pues si los primeros explican los riesgos que amenazan nuestras fronteras, los segundos desglosan nuestras capacidades para confrontarlos y minimizarlos.

6.1. Análisis de riesgos

Todas las actividades de la Agencia tienen su base y medida en un análisis de riesgos previo, que será la piedra de toque para determinar el alcance de sus intervenciones y el volumen de sus despliegues.

En este sentido, la AEGFC tiene como una de sus misiones primigenias y más relevantes «supervisar los flujos migratorios y realizar análisis de riesgos que abarquen todos los aspectos de la gestión integrada de las fronteras» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 10.1.a]; si bien, esta misión no es un objetivo en sí, sino un mecanismo dinamizador que ha llevado a la transformación total de Frontex, convirtiéndola en lo que se denomina una «intelligence driven agency» (Wiedemann, 2011, p. 18), en la que el método de análisis de riesgos Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)⁴⁵ adquiere una relevancia esencial en su desempeño, así como en su proceso de toma de decisiones, especialmente en lo referente a los flujos migratorios, sus tendencias, volúmenes, rutas y las labores de retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 29]; constituyéndose así en «le coeur de son activité ... l'anticipation du risque» (Fabrizi-Racine, 2017, p. 3).

Los tipos de análisis de riesgos que confecciona la Agencia son variados, pudiendo ir desde los análisis de riesgos específicos para actividades operativas, que verán su información plasmada en los Tactical focussed assessments (TFA) que posteriormente se reflejarán en las decisiones operativas; pasando por los análisis anuales generales dirigidos al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión; o los análisis estratégicos de riesgos, elaborados cada dos años, con los mismos destinatarios que los análisis generales anuales, y que se erigirán como una pieza clave en la elaboración de las políticas estratégicas plurianuales sintetizada en el capítulo 3 de esta monografía.

Por otro lado, existen también los análisis de riesgos de terceros países, principalmente de origen o tránsito de las migraciones, que aportan informes sobre la situación y las capacidades de esos terceros estados, especialmente de aquellos radicados en los Balcanes, Asia menor o África (Frontex, s. f., *Risk analysis*).

Todos estos procesos se nutrirán de la información que los Estados miembros están obligados a facilitar a la Agencia, así como la que ella obtenga de sus propias fuentes; para posteriormente volver a esos Estados una vez tratada y convertida en inteligencia a fin de facilitar sus labores operativas y de planificación.

45. Actualmente en proceso de actualización.

Estos análisis de riesgos versarán sobre todos los campos relacionados con la gestión europea integrada de fronteras, y sus riesgos y amenazas, como pueden ser [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 40]:

El control fronterizo, el retorno, el fenómeno de los movimientos secundarios [...], la prevención de la delincuencia transfronteriza, incluida la facilitación del cruce de fronteras no autorizado, la trata de seres humanos, el terrorismo y las amenazas de carácter híbrido, así como la situación en los terceros países...

Estos análisis serán tenidos en cuenta tanto por los Estados miembros, «para programar sus operaciones y actividades en las fronteras exteriores, así como sus actividades en materia de retorno» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 29.7], como por la UE y sus instituciones, especialmente la Comisión, a la hora de adoptar sus disposiciones y poner en marcha el *EU-decision-making process* en cuestiones migratorias y fronterizas (Paul, 2017, pp. 689-706). Además, esta información, de carácter técnico y proveniente de un conocimiento especializado, se revela muy útil para incrementar la legitimidad de esas instituciones (Horii, 2016, p. 11); que en algunos casos, como la Comisión, aun exhibiendo un déficit democrático al no haber sido elegida por los ciudadanos europeos, se muestra siempre ávida de aumentar sus competencias en el ámbito de las fronteras exteriores (Bornio, 2018, p. 187); y, en otros, simboliza además un salvavidas para los Estados que han cedido parte de su soberanía y buscan una base objetiva sobre la que las instituciones deban basar sus decisiones, como son los análisis de riesgos y evaluaciones de vulnerabilidad (Fjørtoft, 2022, pp. 557-571).

Uno de los frutos más interesantes de esta unidad de análisis de riesgos es la comunidad de analistas de riesgos y expertos europeos FRAN, que sirve de conexión entre Frontex y las diferentes autoridades europeas encargadas de los análisis de riesgos a fin de compartir información, llevar a cabo análisis conjuntos de riesgos y, en definitiva, optimizar la labor en este ámbito.

Pero no todo es perfecto en la Unidad de Análisis de Riesgos, pues el Tribunal de Cuentas (2021, considerando 38) ha llegado a acusar a la Agencia de no implementar su propio modelo en todas sus operaciones,

imputación que no ha sido rebatida por la Comisión. Por otro lado, también se le ha achacado no permitir, hasta fechas recientes, el intercambio de datos entre las unidades de análisis de riesgos y evaluación de vulnerabilidad, lo que representaba sin duda un error de bulto. De hecho, no fue hasta febrero de 2020, cuando se adoptó una «política de puesta en común de datos», pues en esta unidad «prevale(cía) una cultura de compartimentación», no siendo posible el intercambio de información con su gemela, la unidad encargada de evaluación de las vulnerabilidades, con la consecuente merma en la retroalimentación de ambas, y el empobrecimiento de la calidad final de los «productos de inteligencia» obtenidos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, respuesta de la AEGFC al considerando 77).

Otro de los déficits más importantes que se le achaca a la Unidad de Análisis de Riesgos es su acuciante falta de personal (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerandos 76 y 77), lo que implica que la inteligencia que va a condicionar todas las decisiones de la Agencia ha sido obtenida por unos funcionarios sobrecargados y sometidos a grandes niveles de presión, que deben compensar la carencia del personal necesario mediante un mayor nivel de compromiso, lo que lamentablemente puede tener un impacto en la calidad de sus informes.

6.2. Evaluación de vulnerabilidad

La Agencia, en cooperación con la Comisión y los Estados miembros, establecerá un modelo de evaluación de la vulnerabilidad nacional a fin de valorar su capacidad «tanto en términos cualitativos como cuantitativos» para afrontar los retos que puedan surgir en sus fronteras exteriores [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 10.1.c; y 32; y considerando 43]. Esta valoración se llevará a cabo como regla general al menos una vez al año y nunca con una dilación superior a los tres años [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32.2].

En la evaluación de vulnerabilidad se analizarán parámetros como «el equipamiento técnico, sistemas, capacidades, recursos, infraestructura y personal adecuadamente cualificado y formado», así como los planes estatales de desarrollo de capacidades. Con la finalidad de realizar estas

evaluaciones, los Estados miembros facilitarán toda la información necesaria, incluidos sus planes de contingencia, cuando sean requeridos por la AEGFC [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32.4].

La finalidad de esta evaluación de vulnerabilidad es múltiple, pudiendo destacarse los tres objetivos siguientes:

- Examinar la capacidad cualitativa y cuantitativa de los Estados miembros para afrontar retos actuales y futuros en sus secciones de frontera exterior, incluyendo posibles llegadas masivas de inmigrantes irregulares.
- Analizar la capacidad cualitativa y cuantitativa de los Estados miembros para contribuir al Cuerpo Permanente.
- Estudiar la capacidad de los Estados miembros para interoperar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Del resultado de estas evaluaciones de vulnerabilidad, en unión con los de los análisis de riesgos y las evaluaciones Schengen [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32, apartados 7 y 8], podrán desprenderse recomendaciones del director ejecutivo a un Estado o varios Estados miembros. Esas recomendaciones se materializarán en forma de propuestas⁴⁶, incardinadas en un marco temporal concreto para su implementación, con el fin de minimizar o eliminar esas vulnerabilidades detectadas.

Antes de proseguir, incidiremos brevemente en la importancia de las evaluaciones Schengen y su carácter complementario con respecto a los análisis de riesgos, dado que conjuntamente crean sinergias que facilitan una correcta gestión europea integrada de las fronteras, asistiendo en su planificación, así como garantizando una gestión más eficaz y eficiente de los recursos [Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen; Reglamento (UE) 2019/1896: art. 33.1; y considerando 45; Reglamento 922/22: art. 10].

46. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32.7; además estas pueden versar sobre personal, recursos materiales, planes de contingencia, etc.

Retomando las evaluaciones de vulnerabilidad atribuidas a la AEGFC, podemos afirmar que representan una misión de una relevancia notable, dado que de los resultados de sus evaluaciones pueden derivarse recomendaciones y decisiones, que tendrían la capacidad de transformarse en imposiciones para los Estados miembros, en un ámbito tan sensible como la gestión de sus fronteras exteriores; lo que supondría un paso fundamental en la comunitarización de las mismas.

Si se estimase que el Estado miembro fuese a retrasarse [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 32.9 y 10] en la integración de las medidas propuestas, el director ejecutivo de la Agencia se lo hará saber oficialmente al miembro del consejo de administración de ese Estado y a la Comisión, ofreciendo el apoyo técnico de la Agencia para la implementación de las medidas propuestas. Si finalmente el Estado miembro no aplicase las medidas en la franja temporal prevista, el director ejecutivo se lo comunicará a la Comisión y al consejo de administración, adoptando este órgano de la Agencia una decisión vinculante para el Estado miembro sobre las medidas a implementar y su plazo temporal; si aun así tampoco atendiese ese Estado a la resolución del consejo de administración, de estos hechos sería informada la Comisión y el Consejo, a fin de que o bien se adoptasen las medidas necesarias en virtud del art. 42 del Reglamento (UE) 2019/1896, o que la Comisión interpusiese un recurso por incumplimiento ante el TJUE (TFUE: art. 260).

En este apartado puede observarse cómo las recomendaciones iniciales del director ejecutivo que carecen de carácter vinculante se transforman en decisiones de obligado cumplimiento emanadas del consejo de administración, pudiendo ser directamente exigibles a los Estados miembros, en una clara cesión de soberanía que refuerza los cimientos del proceso de comunitarización de las fronteras exteriores de la UE. En esta nueva realidad, la AEGFC ya no es solo un actor que actúa a requerimiento, sino que puede tomar la iniciativa en el ámbito de las políticas fronterizas desde un punto de vista técnico y operativo, actuando cuando lo entienda necesario, y llegando a imponer sus recomendaciones/decisiones a los Estados miembros a fin de asegurar la correcta y efectiva aplicación de la normativa comunitaria.

6.2.1. Niveles de impacto en la evaluación de vulnerabilidad

Los Estados miembros dividirán sus fronteras exteriores en secciones terrestres, marítimas y aéreas (estas últimas solo si el Estado miembro así lo decide) [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 30]. A cada uno de esos sectores se les atribuirá por parte de la Agencia y los Estados miembros de común acuerdo⁴⁷ un nivel de impacto, en virtud de los análisis de riesgo y la evaluación de vulnerabilidad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 34], que conllevarán una actualización de los diferentes mapas de situación nacional, europeo y específico.

Estos niveles de impacto se estructurarán jerárquicamente en cuatro bloques, en atención a las consecuencias para la seguridad de las fronteras exteriores que pudiesen provocar los incidentes relacionados con la inmigración irregular o criminalidad transfronteriza en las mismas; llevando asociada cada uno de ellos una respuesta específica [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 35]:

- Impacto bajo, con consecuencias «insignificantes», ante lo que el Estado miembro afectado garantizará suficientes recursos humanos y materiales y la organización de unos controles fronterizos periódicos en esa sección fronteriza.
- Impacto medio, con consecuencias «moderadas». Implica, además de las pautas relatadas en el apartado anterior, que se adopten «medidas adecuadas de control» fronterizo.
- Impacto alto, con consecuencias «significativas»; se adoptarán los parámetros ya expuestos en los niveles de impacto bajo y medio, y, además, se implementarán medidas de «control reforzado» y se le proporcionará al Estado miembro la asistencia necesaria para atajar esa situación, entre las que podría incluirse el despliegue de personal mediante la aprobación de operaciones conjuntas o de intervención rápida.

47. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 34.3. Si no se llegase a un acuerdo se mantendrá el nivel de impacto previo.

- Impacto crítico, con consecuencias «decisivas», implica que el espacio Schengen está en peligro y es necesaria la intervención de la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 46]. Además de todas las medidas ya relatadas, se notificará este hecho a la Comisión, y el director ejecutivo propondrá de acuerdo con el art. 41.1 del Reglamento (UE) 2019/1896 las recomendaciones que estime oportunas.
- En el caso de que los niveles asignados sean medios, altos o críticos, en una sección fronteriza limítrofe con otro Estado miembro, los centros nacionales de coordinación respectivos se pondrán en contacto a fin de tratar de coordinar junto con la Agencia la respuesta al incidente acaecido [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 35.3].

Podemos afirmar que estas medidas, que generalmente son ambiguas, otorgan una capacidad discrecional elevada a la Agencia (Acosta Penco, 2020b, p. 683; Acosta Penco, 2023, pp. 230-231), pues a la postre es ella, a través de las recomendaciones del director ejecutivo y de las decisiones del consejo de administración, la que interpreta qué medidas se deben adoptar en las fronteras exteriores de los Estados miembros, pudiendo llegar a imponer su aplicación.

Aun así, a esta unidad, al igual que a su hermana, la Unidad de Análisis de Riesgos, se les achacan dos grandes problemas que deben ser solucionados. Por un lado, la evaluación de la vulnerabilidad se centra en el contexto individual de los Estados miembros, cuando también debería tener en cuenta un marco general más amplio como el europeo (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 93). Por otro lado, el TC en su informe de 2021 sobre la AEGFC apunta que esta debe seguir trabajando para «determinar las competencias y capacidades que necesita, señalar las carencias y elaborar un plan de talento a largo plazo conforme a sus objetivos estratégicos» (Considerando 76), pues su carencia implica la merma de manera importante de la capacidad que tiene la Agencia para cumplir con sus misiones, lo que se refleja en un *statu quo* actual en el que a Frontex aún le queda un largo camino por recorrer para cumplir con su mandato de 2019.

6.3. EUROSUR

La Creación de EUROSUR tuvo lugar en octubre de 2013 mediante el Reglamento (UE) n.º 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) [a partir de ahora Reglamento (UE) n.º 1052/2013], según determina su considerando 1, con el fin de:

Reforzar el intercambio de información y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, y entre estas y la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (la «Agencia»), [...] (y proporcionar) las infraestructuras y herramientas necesarias para mejorar su conocimiento de la situación y su capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión («fronteras exteriores») con el fin de 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.

EUROSUR representa una de las piezas clave y con más recorrido operativo en el entramado de la Agencia, en la que se integraría plenamente mediante el Reglamento (UE) 2019/1896, arts. 18 a 28. Se define como «el marco de intercambio de información y la cooperación entre Estados miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 2, apartado 9]; si bien, algunos autores, dada su importancia para la Agencia, han llegado a afirmar que «más que un sistema tecnológico EUROSUR es un modelo organizativo, en el que Frontex ocupa su lugar central» (Rijpma y Vermeulen, 2015, pp. 454-472).

Este marco para el intercambio de información⁴⁸ destinado a «mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 18; y considerando 28] tiene un impacto

48. En virtud de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 11.1; y 12.1; que demandan respectivamente que «la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras [...] est(én) sujetas a la obligación de cooperar de buena

crítico en el teatro de operaciones, donde se desarrollan las labores de cooperación operativa de la Agencia (Bachoué Pedrouzo, 2019, p. 92). Su huella más profunda afecta al contexto de las inspecciones fronterizas en los pasos autorizados y a la vigilancia de las fronteras exteriores [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 19], a fin de «detectar, prevenir y perseguir» los cruces no autorizados de los inmigrantes irregulares, la delincuencia transfronteriza y facilitar las operaciones de salvamento. Sin embargo, tiene limitaciones de uso, no estando este autorizado para acciones judiciales o administrativas posteriores a la interceptación de los migrantes.

El control que se ejerce sobre EUROSUR [Reglamento (UE) n.º 1052/2013, p. 11] puede ser interno, por parte de la propia Agencia, o externo, debiendo facilitar la AEGFC al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su funcionamiento cada dos años, a contar a partir de diciembre de 2021 [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 117.5].

Analizaremos a continuación la estructura de EUROSUR, que está compuesta por diferentes elementos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 20], entre los que se pueden enumerar los siguientes: centros nacionales de coordinación; mapas de situación nacionales, europeo y específicos; los servicios de fusión EUROSUR; y una planificación integrada.

6.3.1. Centros de coordinación

Los Estados miembros designarán un centro de coordinación [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 21], que estará operativo con carácter permanente, con la misión de intercambiar información con la Agencia, los centros de coordinación dependientes de otros Estados miembros, así como con otros organismos nacionales con responsabilidades en la materia; reforzando de esta manera «aún más su papel como piedra angular de la coordinación entre las distintas agencias» (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, respuesta de la Comisión al considerando 28). Entre las funciones que desarrollarán estos centros, además de las ya

fe y de intercambiar información»; y «que compartirán de manera puntual y precisa [...] toda la información necesaria» para el desempeño de sus funciones.

mencionadas y referidas al intercambio de información, se encuentran otras especialmente relevantes como la creación y el mantenimiento de los mapas de situación nacionales; la asistencia en la «coordinación, planificación y ejecución del control nacional de las fronteras»; la coordinación de los sistemas nacionales de control fronterizo o de las operaciones llevadas a cabo con otros Estados miembros o terceros países.

En cuanto a su control, las actividades técnicas y operativas de EUROSUR serán fiscalizadas en virtud de sus objetivos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 23], ejerciendo la AEGFC una supervisión continua sobre la calidad de sus productos.

6.3.2. Mapas de situación

Los mapas de situación vienen definidos en el art. 2.10 del Reglamento (UE) 2019/1896 como una «agregación de datos e informes georreferenciados en tiempo cuasirreal recibidos de diferentes autoridades, sensores, plataformas [...] transmitida a través de canales seguros [...] para lograr un conocimiento de la situación y apoyar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores...».

Existen tres clases de mapas de situación, estos son: nacional, europeo y específico; y todos ellos han sido confeccionados mediante la recopilación, la evaluación, el análisis y la interpretación de la información recibida en las fronteras exteriores, a partir de tres niveles específicos de información [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 24]:

- Nivel relativo a los hechos relacionados con cruces no autorizados, criminalidad transfronteriza y movimientos secundarios no autorizados⁴⁹.
- Nivel operativo, referente a las operaciones, en el que se contienen los datos esenciales del OpPlan (plan operativo), tales como despliegues, número de participantes, área, medios, etc.

49. Término utilizado para referirse a los movimientos de los migrantes entre los diferentes Estados miembros una vez en el interior de la UE.

- Nivel analítico, con aquellos datos que puedan determinar un nivel de impacto específico, como imágenes, informes, planimetrías, acontecimientos sociales, etc.

Analizaremos a continuación los referidos mapas nacionales, europeo y específicos.

El mapa de situación nacional [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 25], elaborado por el Centro Nacional de Coordinación, facilitará información «efectiva, precisa y puntual» a las diferentes autoridades nacionales con responsabilidad en las fronteras exteriores. La información recogida provendrá de las más diversas fuentes, como el sistema nacional de vigilancia de fronteras, sensores, patrullas de vigilancia, inspecciones, la misma AEGFC, otras agencias europeas u organismos de terceros países, etc., y otorgará a cada incidente que ocurra en sus fronteras un nivel de impacto. Además, existe la posibilidad de compartir en tiempo real la situación de los sectores fronterizos del mapa de situación nacional con aquellos Estados miembros limítrofes en esas áreas específicas. Podemos resaltar que los Estados miembros aprecian sobremanera la información diaria recibida de la AEGFC, especialmente proveniente de sus plataformas en tiempo real dado su impacto en la planificación operativa, y el valor añadido en cuanto a flexibilidad y eficacia que les aporta en el uso de sus recursos; y, sobre todo, que además han contribuido a salvar más de diez mil vidas en 2020 únicamente en el área del Mediterráneo central (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 31; y respuesta de la Comisión al mismo).

El mapa de situación europeo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 26] se confecciona y mantiene por la AEGFC, a fin de facilitar información precisa a la Comisión y los centros de coordinación nacionales sobre «las fronteras exteriores, la zona prefronteriza y los movimientos secundarios no autorizados». Este mapa pretende superar el concepto de «mosaico» constituido por las teselas que representan los diferentes mapas de situación nacionales, para erigirse en un producto sólido y consistente (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 32). Se nutrirá de información proveniente de los centros nacionales de coordinación y sus mapas de situación nacionales, la AEGFC, otros órganos y organismos de la UE, terceros países, etc. Entre la información preceptiva

que debe incluir está la relacionada con los incidentes reflejados en los mapas nacionales de situación y su nivel; los incidentes relacionados en el mapa específico de situación; los incidentes en las zonas de operaciones de la AEGFC o en un punto crítico⁵⁰. Con relación a estos últimos, se incluirá toda la información operativa de relevancia sobre las operaciones conjuntas y las intervenciones rápidas con participación de la AEGFC [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 26.4].

Por último, encontramos los mapas de situación específicos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 27] que son confeccionados como apoyo para operaciones concretas en las fronteras exteriores o para compartir determinada información sobre un área de especial relevancia; y que se alimentan de los mapas de situación nacional y europeo.

El informe del Tribunal de Cuentas echa en falta en este contexto un adecuado intercambio de información en el ámbito de la lucha contra la criminalidad transfronteriza (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 63 y 73). Esta afirmación se sustenta sobre la base de dos parámetros: por un lado, que no todas las organizaciones con competencias en las fronteras exteriores, como por ejemplo aduanas, están representadas en EUROSUR; y, por otro, que el catálogo de delitos a efectos de realizar las grabaciones depende de la idiosincrasia del código penal de cada país. La AEGFC ha asumido estas deficiencias y se ha comprometido, en este marco de la criminalidad transfronteriza, y de una manera algo más vaga, también a realizar «actividades operativas más específicas y adaptadas a cada caso», mientras que la Comisión en respuesta a esas mismas críticas afirma que ya existen las herramientas pertinentes para ese intercambio de información en el contexto específicamente de los servicios aduaneros, como son: el Sistema de Control de las Importaciones 2 (ICS2); el Sistema de Gestión de Riesgos Aduaneros (CRMS) [Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen

50. El Reglamento (UE) 2019/1896: art. 2.23) define el punto crítico como «una zona establecida a petición del Estado miembro de acogida en la que el Estado miembro de acogida, la Comisión, los órganos de la Unión competentes y los Estados miembros participantes cooperan con el objeto de gestionar un reto migratorio desproporcionado, existente o potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores».

normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 952/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el código aduanero de la Unión]; y el Sistema de Información Aduanera (SIA) [Reglamento (CE) n.º 515/97, del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria], si bien en estas herramientas se acusa igualmente la falta de otros actores.

6.3.3. Servicio de Fusión EUROSUR

La Agencia gestionará y coordinará el Servicio Fusión de EUROSUR [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 28], a fin de dotarse de una fuente de información fiable y actualizada sobre sus fronteras exteriores y el área prefronteriza, en la que se incluyan los servicios prestados por Copernicus (Frontex, s. f., *The European Union's Earth observation programme – Copernicus*)⁵¹, que contienen el rastreo automático de embarcaciones y la predicción de sus movimientos mediante algoritmos que detectan posibles actividades fraudulentas (Frontex, s. f., *Situational awareness and monitoring*), y así poder compartir posteriormente esa información con la Comisión y los centros nacionales de coordinación cuando sea preciso.

Esta información que nutrirá el Servicio de Fusión EUROSUR se obtendrá de fuentes como análisis selectivo de puertos y costas de terceros países de origen o tránsito de inmigrantes irregulares; rastreo de buques o aeronaves utilizados para la perpetración de crímenes transfronterizos o para favorecer la inmigración irregular; observación y estudio de las zonas prefronterizas que sean el origen o formen parte de las rutas migratorias irregulares, analizando las tendencias y el volumen de

51. Copernicus es el Programa de Observación de la Tierra de la Unión Europea, que desde 2015 ha implementado un componente de vigilancia fronteriza, y continuará haciéndolo en virtud del acuerdo firmado con este ente en el periodo comprendido entre 2021 y 2028, teniendo, como objetivos principales, una mejor detección de la migración irregular, el salvamento de vidas en el mar y la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

las mismas; examen de las fuentes abiertas referentes a las fronteras exteriores y las rutas migratorias; tiempo meteorológico y mareas, en estrecha cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la UE (SatCen) respectivamente; etc.

A continuación, nos centraremos en las posibilidades de intercambio de información, así como en las limitaciones que conlleva la utilización del marco EUROSUR.

La información proporcionada por EUROSUR podrá compartirse con terceros Estados en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, utilizando como puntos de contacto los centros nacionales, o de coordinación, o los órganos de la misma Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 75]. Estos acuerdos incluirán las condiciones, normas y procedimientos para el intercambio de información; una prohibición expresa de compartir los datos recibidos sin la aprobación de la Agencia o el Estado miembro signatario; y una relación de los mapas de situación específicos que se compartirán.

En el marco de EUROSUR [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 89], cada Estado miembro designará una autoridad encargada del tratamiento de los datos personales [Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos [a partir de ahora Reglamento (UE) 2016/679], quien controlará que sean los números de identificación de los transportes aéreos y marítimos los únicos accesibles en los mapas de situación tanto europeos como específicos, así como en los servicios de fusión de EUROSUR. El resto del tráfico de datos que se intercambie quedará completamente limitado por el mandato establecido en el Reglamento (UE) 2019/1896; siendo necesario señalar que queda estrictamente prohibido el intercambio de datos con estos terceros actores que pueda llevar a la identificación de ciudadanos necesitados de protección internacional o susceptibles de ser víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales a cargo de esos terceros Estados.

Finalmente, y antes de entrar en el terreno de las críticas que se le han hecho a EUROSUR, estudiaremos otro producto interesante dentro del

área de inteligencia como es el Frontex One-Stop Shop (FOSS), que constituye una herramienta para el intercambio de información entre los policías de fronteras europeos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 39). Esta herramienta especialmente apreciada solo es accesible para aquellos efectivamente desplegados y únicamente mientras dure su despliegue; pero lamentablemente ha dejado de actualizarse su *software* y de recibir mantenimiento técnico, con las consecuencias obvias que esto comporta; por lo que podríamos decir que la AEGFC está dejando que FOSS muera por inanición, argumentando que es responsabilidad de los Estados miembros la distribución de esa información.

En cuanto a las críticas a este marco para el intercambio de información, observamos que inicialmente tanto en los informes del Tribunal de Cuentas (2021, considerandos 24 a 29 y 42) como en el informe de EUROSUR (Comisión Europea, 2018c), se ponían de relieve deficiencias como la dilación de algunos Estados al introducir datos en el sistema, que podía llegar a siete días, con el consiguiente impacto sobre la validez y la actualidad de los mapas de situación elaborados a partir de esa información; la utilización de diferentes formatos para introducir datos, lo que dificultaba su posterior elaboración; o la difícil cuantificación estadística de los datos introducidos, pues los Estados miembros se atenían a diferentes reglas, adoptando en ocasiones un informe por persona y en otras un informe por hecho, independientemente del número de individuos incluidos en él, y eso cuando se introducían dichos datos, pues en 2019 las tasas de cumplimentación para la evaluación de vulnerabilidad se situaba para los Estados miembros y los países asociados entre un bajísimo 53 % y un aceptable 98 %.

A todo ello ha tratado de dar solución la Comisión mediante un acto de ejecución [Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581 de la Comisión, de 9 de abril de 2021, relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) p. 3], en el que se unifican los criterios acerca de la información a aportar, los organismos encargados de su procesamiento, los plazos, el tratamiento de la información, etc.

Así mismo, otra de sus críticas más importantes la representaba la exención de notificar los cruces ilícitos en fronteras aéreas, así como en

algunos casos en las marítimas y terrestres (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 25), que acarrea una erosión evidente para la validez de los mapas de situación y que desapareció con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/1896.

Igualmente, el TC alerta sobre la aplicación EUROSUR (2021, considerando 82-84), diseñada para que los Estados miembros comuniquen los incidentes acaecidos en sus fronteras y que carece de una automatización suficiente, con la consiguiente carga de trabajo adicional para el personal. La Agencia ha matizado esta apreciación, recordando la existencia de una interfaz de programación automatizada, denominada Interfaz de Integración de Nodos EUROSUR (NII), mediante la cual los sistemas nacionales pueden comunicarse con esa plataforma para el intercambio de información.

Finalmente, y antes de terminar con unas pequeñas conclusiones, mencionaremos muy brevemente la figura del Frontex Situation Centre (FSC) (Frontex, s. f., *Situational awareness and monitoring*), que surge como nexo de unión en la cooperación entre la Agencia y los Estados miembros o terceros Estados; y se constituye como un foco de observación actualizada sobre la situación de las fronteras y los flujos migratorios; así como un centro de recogida y proceso de datos, manteniendo informados a todos los operadores sobre la situación y necesidades presentes y futuras.

En este apartado hemos observado cómo los servicios de inteligencia fuertemente estructurados de la AEGFC representan la columna vertebral de todas las acciones que lleva a cabo esta «intelligence driven agency» (Wiedemann, 2011, p. 8).

La información tratada por la Unidad de Análisis de Riesgos es fundamental para la adopción de decisiones en unas instituciones que buscan una apariencia más democrática; EUROSUR y sus valiosos mapas de situación; o el enorme impacto que tienen las evaluaciones de vulnerabilidad, cuyas recomendaciones/decisiones pueden llegar a erigirse en un mandato imperativo para los Estados miembros. Todo ello nos lleva a observar una vez más pequeños pasos hacia una deseable comunitarización de nuestras fronteras exteriores.

Aun así, se siguen apreciando numerosas deficiencias, como la carencia de personal y un plan de talento en el que se regulen las necesidades a largo plazo; la incapacidad para intercambiar información en el pasado; la ausencia de mecanismos que faciliten la lucha real contra la criminalidad transfronteriza; la muerte por inanición de aplicaciones como FOSS; importantes limitaciones en cuanto a la cantidad y calidad de datos introducidos, así como su dilación con un eco evidente en la eficacia de los mapas de situación, etc.

Sin duda se están dando pasos de gigante para tratar de solventar estas deficiencias, pero lamentablemente a día de hoy debemos seguir afirmando que la Agencia todavía no está a la altura de su mandato de 2019.

7. Operaciones Frontex

Corresponde a la Agencia determinar los sectores sensibles de nuestras fronteras exteriores en virtud de un análisis de riesgos y una evaluación de vulnerabilidad, y proceder al despliegue en esos sectores, mediante su Operational Response Division⁵², de medios humanos y técnicos propios y su coordinación con aquellos aportados por los Estados miembros, así como el asesoramiento técnico experto en labores operativas.

Estas labores operativas conjuntas producirán sinergias que permitan mantener e incrementar la seguridad tanto en las fronteras exteriores como en el interior de los Estados miembros, pues en ocasiones los recursos nacionales no son suficientes como desgraciadamente hemos apreciado en la última década, y necesitan ser reforzados por aquellos pertenecientes a la AEGFC.

En este contexto, se pueden acordar despliegues destinados a robustecer esos sectores vulnerables, bien a solicitud de un Estado miembro [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37]; bien por la recomendación del director ejecutivo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 41]; o bien por decisión del Consejo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 42].

52. Formada por las siguientes unidades: Field Operations Unit; Coast Guard and Law Enforcement Unit; Centre of Excellence for Combatting Document Fraud.

7.1. Marco común de las operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas

En este apartado vamos a analizar el marco común atribuido a las operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, por lo que inicialmente diferenciaremos las primeras de las segundas. El objetivo esencial de las operaciones conjuntas lo constituyen «los retos venideros, como la inmigración ilegal, las amenazas actuales y futuras en las fronteras exteriores o la delincuencia transfronteriza, o [...] una mayor asistencia técnica y operativa, para el cumplimiento de sus obligaciones de control de las fronteras exteriores» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37.1]. Mientras que los objetivos de intervenciones fronterizas rápidas son los «retos concretos y desproporcionados, en particular la llegada a determinados puntos de sus fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37.2]; pudiendo estas últimas adoptar también una orientación «polivalente, que podría conllevar funciones de guardacostas y la prevención de la delincuencia transfronteriza, centrándose en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes o la trata de seres humanos, y la gestión de la migración», donde las labores fundamentales se centrasen en la identificación, el registro, la entrevista y el retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37.4], en las que además se pudiesen incluir labores relacionadas con la pesca, la preservación de la naturaleza o el contrabando de sustancias estupefacientes⁵³.

Las operaciones conjuntas diseñadas y gestionadas por la Agencia entre 2015 y 2018 se vieron lastradas por los múltiples factores negativos que afectaban a la operatividad de Frontex, como la carencia de recursos humanos y equipamiento propios, pues se dependía de la solidaridad de los Estados miembros. Véase como ejemplo el año 2018 [Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, pp. 4-5], en la que:

53. Vid. apartado 7.2 de esta monografía.

Solo se cubrieron el 49 % y el 45 % de las necesidades de la Agencia en materia de guardias de fronteras y equipos, respectivamente, para sus actividades en las fronteras terrestres. En el caso de las operaciones en las fronteras marítimas, si bien se cubrió el 96 % de las necesidades de guardias de fronteras, solo se cubrió el 60 % de las necesidades de activos técnicos.

Lo que nos da una idea de la enorme necesidad de flexibilidad y adaptación de los funcionarios de la AEGFC a fin de ajustar los planes operativos a los recursos existentes, con la consecuente dificultad para conseguir los objetivos marcados en todos los ámbitos.

Esta limitación de recursos como hemos visto desaparece en gran medida con el Reglamento (UE) 2019/1896, que impone cuotas a los Estados miembros, tanto de asignación de personal como de equipamiento técnico. Analizaremos ahora cómo se desarrolla una operación a partir de 2019 y cuáles son sus fases y posibilidades.

Como mencionamos anteriormente, las acciones llevadas a cabo por la Agencia en las fronteras exteriores pueden tener su origen bien en la recomendación del director ejecutivo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 41], bien en una decisión del Consejo en situaciones en las fronteras exteriores que requieran medidas urgentes [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 42]; o bien en la petición de un Estado miembro [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37].

El ciclo operacional comenzará generalmente con la solicitud de los Estados miembros a la Agencia para que refuerce y complemente sus actividades técnica u operativamente, a fin de luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia transfronteriza o amenazas concretas en sus sectores de fronteras exteriores [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 15]. Esta solicitud será estudiada minuciosamente por la AEGFC, dentro del marco del análisis de riesgos y las evaluaciones de vulnerabilidad, así como se examinará el nivel de impacto atribuido al incidente específico en ese sector de frontera exterior.

Ante esa solicitud y tras un análisis exhaustivo, la AEGFC podrá proceder, previa planificación, a hacer efectivas y financiar según su presupuesto⁵⁴ las siguientes medidas entre otras [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 36; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 14]:

- a. coordinar operaciones conjuntas nacionales o multinacionales, incluyendo el despliegue del Cuerpo Permanente [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 36.2.a) y c); antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 3];
- b. realizar intervenciones fronterizas rápidas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 36.2.b)], cuya regulación se basa en el Reglamento de la Agencia (CE) n.º 863/2007, que preveía la creación de los Equipos de intervención Rápida;
- c. asistir técnica y operativamente a Estados miembros o terceros Estados en operaciones de salvamento marítimo.

Por otro lado, y como se ha mencionado anteriormente, otra opción que puede implicar la creación o modificación de una operación conjunta o intervención fronteriza rápida es que se dé una recomendación del director ejecutivo de la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 41.1; y considerando 56]⁵⁵. Esta recomendación se asentará sobre la base de un estudio pormenorizado del análisis de riesgo de un Estado, su evaluación de vulnerabilidad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32], los planes de contingencia y el establecimiento de un punto crítico en un sector de sus fronteras exteriores [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 34.2, en relación con el art. 35.1 d)]. Tras esa recomendación, el Estado afectado tendrá siete días para dar una contestación formal, que, en caso de ser negativa, deberá justificarse y será inmediatamente comunicada al consejo de administración y a la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 42]; en caso contrario, si aceptase la recomendación, esa aceptación se asimilaría de facto a una solicitud del Estado miembro para que interviniese la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37.1 y 2].

54. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 36.4; si la Agencia requiriese una financiación adicional que excediese su presupuesto en virtud de circunstancias excepcionales, informaría inmediatamente de ello al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

55. Este artículo cuenta con una redacción mucho más extensa que el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 15.4, en el que no se establecían ni plazos ni comunicaciones.

A continuación, se confeccionará un plan operativo por parte del director ejecutivo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 38; similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 6], que una vez acordado con el Estado miembro de acogida será vinculante [elemento introducido por el Reglamento (UE) 2016/1624: art. 16.3]. Este plan operativo, que se dividirá en tres grandes bloques (a. Parte principal, b. Anexo general y c. Anexos específicos), incluirá toda la información fundamental de la operación y, en concreto, apartados como la situación sobre el terreno; elementos climáticos, temporales, geográficos; recursos humanos y materiales necesarios; las labores atribuidas a los diferentes funcionarios en virtud del perfil para el que fueron seleccionados; medidas de protección de los derechos fundamentales; aspectos referentes a la cooperación con terceros países; etc.

El director ejecutivo designará al menos un agente de coordinación [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 44; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 22] por cada operación conjunta o intervención fronteriza rápida; esta figura constituirá el eslabón de unión entre la Agencia y el Estado miembro de acogida, realizando funciones de «cooperación y coordinación». Además, este tendrá la capacidad de realizar propuestas al director ejecutivo para que adopte medidas de conformidad con el art. 46.3 del Reglamento (UE) 2019/1896, que podrían implicar «retirar la financiación de una actividad, así como suspenderla o concluirla» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 44.3. d)].

En el transcurso de los diferentes despliegues organizados por la Agencia, sus funcionarios atenderán a las instrucciones recibidas por el Estado de acogida [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 43; similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 21], que tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, las apreciaciones del agente de coordinación de Frontex, figura que instituye el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 en su art. 5. Este agente, en caso de observar divergencias con el plan operativo aprobado, que al existir la obligación de «cumplirse las condiciones previstas por dicho plan» (STJUE de 5 de septiembre de 2012, C355/10, § 82) deviene vinculante, lo comunicará de inmediato a la AEGFC con las posibles consecuencias ya analizadas en el párrafo anterior.

En este sentido, el director ejecutivo, bien a iniciativa propia, bien a petición de otros Estados, podrá decidir suspender, poner fin o retirar la financiación de una actividad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 46; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 25]⁵⁶ si no se dan las «condiciones necesarias para llevarla a cabo»; si no se «respeta el plan operativo»; o si se están registrando violaciones de los derechos fundamentales, como sucedió en territorio húngaro el 26 de enero de 2021 (Stirk, 2021, p. 532), aunque lamentablemente la información sobre las operaciones suspendidas o terminadas no suele estar disponible para la consulta (De Haas, 2019, pp. 183-185; Racho, 2019, pp. 177-178); o incluso podría no iniciarla si se presume que esas violaciones se darán en función de las denuncias registradas y no resueltas o de los informes recibidos a tenor de la vulneración de los derechos fundamentales en el Estado miembro de acogida.

En este ámbito la Agencia ha dado un paso significativo adelante con la decisión del director ejecutivo de Frontex R-ED-2022-12, de 25 de enero de 2022, referida al procedimiento establecido para retirar la financiación, suspender, finalizar o no lanzar directamente actividades de la AEGFC (Frontex, 2023c, pp. 31-35). Se ha constituido un grupo de trabajo, dirigido por el subdirector del Foro Consultivo, que conjuntamente con el ADF valorará la situación de los derechos fundamentales en el contexto operativo, siempre desde la perspectiva de que el artículo 46 del Reglamento (UE) 2019/1896 no solo debe entenderse como un remedio cuando se dé o bien el riesgo de violación de derechos fundamentales o bien la violación en sí misma, sino también de manera preventiva y estandarizada para todos los despliegues.

Con respecto a los gastos generados por los despliegues, como pueden ser los costes de viaje, vacunación, seguros, asistencia médica o dietas para los funcionarios, serán asumidos por la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 45; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 24].

Otra característica común a todas las operaciones es que siempre se cerrarán mediante una evaluación crítica [Reglamento (UE) 2019/1896:

56. Estos supuestos están más detalladamente definidos en la nueva regulación que en el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art 25.5.

art. 47; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 26] a efectos de corregir errores e implementar mejoras en los futuros despliegues. Esta reflexión se plasmará en un informe que el director ejecutivo remitirá al consejo de administración en no más de sesenta días tras la finalización del despliegue. Si bien el informe del Tribunal de Cuentas (2021, considerandos 58 a 60) critica estas evaluaciones argumentando que no son «sólida(s)» y correctamente estructuradas, ni suficientemente elaboradas en cuanto a las necesidades de recursos y su aportación por parte de los Estados miembros. Además, tampoco facilitan información sobre su presupuesto real, simplemente estimaciones de coste. Por su parte, la postura de la Comisión es más conciliadora, y considera de una manera ciertamente vaga que «estos elementos son difíciles de medir»; sin embargo, las justificaciones de la AEGFC parecen más plausibles por lo que respecta al presupuesto, al explicar que, dado que Frontex debe redactar el informe sesenta días después de una operación [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 47] y los Estados miembros presentan sus declaraciones de gastos hasta setenta y cinco días después del cierre de estas, es imposible incluirlos sin una modificación legislativa en su reglamento.

7.1.1. Derecho de intervención

En virtud del conocido art. 42 del Reglamento (UE) 2019/1896 nace una de las herramientas fundamentales de la Agencia, el «derecho de intervención», diseñado para aquellos casos en los que la situación en las fronteras exteriores requiera medidas urgentes, al ser el control fronterizo «tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 42.1]. Este riesgo se genera, bien por no adoptar el Estado en cuestión las medidas impuestas por el consejo de administración; o bien por enfrentarse a un reto de tal magnitud que supere sus capacidades y requiera ayuda urgente de la AEGFC que no haya solicitado; o bien porque no esté implementando las medidas establecidas en los arts. 37, 39, 40 o 41 de ese Reglamento (UE) 2019/1896. Ante estos hechos el Consejo, a propuesta de la Comisión, mediando previa consulta de esta última a la Agencia, y habiendo informado de manera inmediata al Parlamento Europeo, podrá imponer medidas de reacción de manera preceptiva mediante un acto de

ejecución [Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen; en adelante Decisión de Ejecución (UE) 2016/894], a efectos de garantizar el interés comunitario y reducir los riesgos para el espacio Schengen y el resto de Estados miembros. Esto es así, dado que un hipotético derrumbe o las meras complicaciones en las fronteras exteriores de un Estado miembro afectarían indistintamente a todo el espacio Schengen, ya que nuestras fronteras exteriores son tan fuertes como lo es el más débil de sus sectores.

Esta potestad del Consejo, que inicialmente trató de otorgarse a la Comisión (Carrera y Den Hertog, 2016, pp. 5-6) en las propuestas de la Comisión para los Reglamentos de la AEGFC de 2015 [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015] y 2019 [Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018], finalmente recayó en el Consejo, al considerarse este uno de aquellos «casos específicos debidamente justificados» (TFUE: art. 291.2); pues como argumenta la Comisión en el considerando 57 del Reglamento (UE) 2019/1896 «deben conferirse al Consejo competencias de ejecución para adoptar tal decisión, debido al posible carácter políticamente delicado de las medidas que se vayan a adoptar, que probablemente afecten a competencias ejecutivas y policiales nacionales», lo que constituye «una excepción a la norma general en virtud de la cual los poderes de ejecución son atribuidos a la Comisión» (Santos Vara, 2018, p. 158). Evidentemente, esta es una de esas ocasiones de «carácter políticamente delicado» de las que hablábamos, al hacer referencia a una competencia que ha estado íntimamente ligada a la soberanía estatal durante siglos, y que actualmente es compartida entre los Estados miembros y las instituciones europeas, donde la función del Consejo pasa a ser esencial, al igual que ocurría en el Mecanismo de Evaluación Schengen (Velasco Miranda, 2022, pp. 102-104). Sin duda debemos tener en cuenta las composiciones de la Comisión y del Consejo para entender el porqué de esta lucha de poderes y la razón por la que los Estados miembros,

a través del Consejo, han decidido mantener el control competencial sobre este ámbito.

De esta manera, tras la decisión firme del Consejo, el director ejecutivo diseñará un plan operativo, acordado en setenta y dos horas con el Estado miembro afectado, y que puede implicar las siguientes acciones por parte de la Agencia: lanzar intervenciones fronterizas rápidas con despliegue del Cuerpo Permanente; participar en los equipos de apoyo a la gestión de la migración; desplegar equipamiento técnico; organizar operaciones de retorno; y coordinar operaciones entre Estados miembros y terceros países, como por ejemplo operaciones conjuntas. Los plazos marcados para los despliegues serán de cinco días para el Cuerpo Permanente, de doce para los despliegues adicionales y diez para el equipamiento técnico.

Por último, el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 establece un mecanismo no contemplado en la normativa anterior (considerando 57), por el que se confiere la capacidad tanto a la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 42.10] de «supervisar la aplicación de las medidas previstas» como a los funcionarios de enlace [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 31.3.j] de realizar «un seguimiento de las medidas adoptadas por el Estado miembro en lo relativo a una situación que requiere una acción urgente en las fronteras exteriores, tal y como se indica en el artículo 42». Estas competencias se otorgan a fin de controlar y evaluar las actuaciones del Estado afectado, dado que, en caso de no colaborar con la Agencia y no acatar la decisión del Consejo en el plazo de treinta días, la Comisión podría dar inicio al procedimiento dispuesto en el art. 29 del Código de Fronteras Schengen [Reglamento (UE) 2016/399], en virtud del cual:

Como último recurso y como medida orientada a proteger los intereses comunes dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores, y cuando todas las demás medidas, en particular las contempladas en el artículo 21, apartado 1, sean ineficaces para hacer frente de manera efectiva a la amenaza grave constatada, el Consejo podrá recomendar que uno o más Estados miembros decidan restablecer los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas.

Este mecanismo dota a las instituciones de una última ratio que pretende ser definitiva, en una cesión de soberanía muy importante por parte de los Estados miembros, y que les permite imponer sus decisiones ante casos de extrema importancia que puedan ocasionar la fractura del espacio Schengen; pudiendo excluir del mismo a un Estado miembro tanto directamente, como se ha visto, o indirectamente a través del restablecimiento de las fronteras comunes de ese Estado con el resto de Estados miembros.

Así, hemos observado, como ya mencionábamos en el apartado relacionado con la evaluación de la vulnerabilidad, que una recomendación del director ejecutivo que inicialmente no es vinculante puede convertirse en una decisión del consejo de administración obligatoria, que si no se siguiese se transformaría en un mandato del Consejo⁵⁷ al Estado miembro afectado, y que pudiese acarrear además imposiciones directas como una operación conjunta en su territorio soberano, o afectar a competencias íntimamente ligadas a su soberanía nacional como el control de las fronteras, mediante el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en virtud del art. 29 CFS.

A pesar de la habilitación genérica otorgada por el artículo 77.2.d) del TFUE por el que el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar «cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores»; la implementación del así denominado «derecho a intervenir», para algunos autores

57. Mientras que estas medidas nacen de los resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 32]; existe otra opción, que el Consejo recomiende el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores de la UE, CFS: art. 21.3, en relación con el Mecanismo de Evaluación Schengen «Cuando en el informe de evaluación mencionado en el apartado 1 se llegue a la conclusión de que el Estado miembro evaluado está incumpliendo gravemente sus obligaciones y que, por consiguiente, debe informar sobre la ejecución del plan de acción pertinente en el plazo de tres meses con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 y en caso de que, transcurrido dicho plazo de tres meses, la Comisión considere que la situación persiste, podrá iniciar la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 29 del presente Reglamento cuando se cumplan todas las condiciones para hacerlo». Se subraya que el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2022/922, siendo de relevancia para la aplicación del art. 29 CFS, el art. 22.5 del mencionado Reglamento (UE) 2022/922.

(Rijpma *et al.*, 2016, p. 18; De Bruycker, 2016, pp. 559-569; Peers, 2015), puede acarrear serias dificultades desde un punto de vista jurídico si no ha sido previamente acordada con el Estado miembro afectado. La razón principal sobre la que se basan sus argumentaciones es que la UE siempre debe salvaguardar y respetar «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objetivo garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional» (TUE: art. 4.2) y todo ello «sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior» (TFUE: art. 72). En esta misma línea, Juan Santos (2018, pp. 157-158) afirma que:

No parece coherente considerar que mientras que las agencias Europol y Eurojust tienen vedada expresamente la posibilidad de intervenir en ámbitos de competencia exclusiva del Estado [TFUE: art. 85.2 y 88.3, medidas coercitivas en el caso de Europol y actos formales de carácter procesal en el caso de Eurojust], la nueva Agencia pueda intervenir sin el consentimiento del Estado implicado.

Y aun asumiendo que no es necesaria la unanimidad del Consejo⁵⁸ para adoptar una decisión de este calado, se entiende «difícilmente concebible que el Consejo decida enviar equipos de la GEFC en contra de la voluntad del Estado miembro afectado» (Santos Vara, 2018, p. 159), pues su cooperación se concibe como de vital importancia, al poder interferir y socavar la efectividad de los despliegues mediante sus «competencias ejecutivas y policiales nacionales» [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 57]; especialmente cuando los funcionarios sobre el terreno deben «desempeñar funciones y ejercer competencias bajo las instrucciones de los guardias de fronteras o del personal del Estado miembro de acogida que participe en tareas relacionadas con el retorno y, como norma general, en su presencia» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.4]. Esto en la práctica haría inviable la imposición de esta medida a un Estado miembro, pues este, a través de las órdenes impartidas a sus funcionarios, en cuya presencia y bajo cuyas instrucciones debe actuar el personal de Frontex, podría imponer innumerables trabas que se extenderían a otros campos más específicos como el derecho al porte y uso de armas, la restricción de la libertad de circu-

58. Será suficiente con una mayoría cualificada en virtud del art. 16.3 del TUE.

lación o el uso de la fuerza mínima indispensable en sus funciones, todo lo que limitaría de tal manera la posibilidad de llevar a cabo un despliegue operativamente efectivo que en la práctica se vería reducido a un mero desfile de uniformes.

Por lo que podemos afirmar, en línea con Acosta Penco (2020b, p. 708; 2023, pp. 250-251), que, sin una modificación operativa en el articulado del Reglamento (UE) 2019/1896 que confiriese una autonomía funcional al Cuerpo Permanente, esta *última ratio* carece del *corpus* necesario para representar una capacidad ejecutiva real; si bien, es obvio, desde una perspectiva moral, que una decisión de intervención tendría un peso específico al conllevar una reprobación intrínseca con respecto al *modus operandi* de ese Estado para con la salvaguarda y el respeto de las medidas establecidas por el derecho de la Unión.

Se puede concluir que es vital que «la Agencia y los Estados miembros actúen de buena fe» [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 25] en un marco de intervención previamente acordado y con deseo de colaboración sincera, dado que la actual regulación por las carencias que implica representa más un sistema cooperativo que impositivo, salvo en el caso de la aplicación del art. 29 CFS. Tanto es así, que cualquier medida que afectase a estos parámetros de soberanía nacional ya descritos podría ser combatida política, administrativa y judicialmente, lo cual nos lleva a recomendar prudencia a la hora de aplicar este artículo, que confiere un poder enorme a la AEGFC, pero sin duda necesitado de una revisión legislativa.

7.2. Operaciones conjuntas

El lanzamiento de una operación conjunta es la medida habitual que suele adoptar la Agencia tras la evaluación de la solicitud de asistencia de un Estado miembro y el pormenorizado estudio de los análisis de riesgos y de las evaluaciones de vulnerabilidad que determinen el nivel de impacto específico en ese sector fronterizo.

Las operaciones conjuntas representan la piedra angular (Carrera y Den Hertog, 2016, p. 5) sobre la que se desarrolla arquitectónicamente la

cooperación de la Agencia con los Estados miembros que necesitan «asistencia operativa y técnica reforzada, especialmente en casos de presiones (migratorias) específicas» [Reglamento (UE) n.º 1168/2011: art. 3.1] en sus sectores de fronteras exteriores. Esta se lleva a cabo mediante el despliegue coordinado por Frontex de material técnico y recursos humanos proveniente bien de la AEGFC o de las cesiones de los Estados miembros.

Las operaciones conjuntas, inicialmente regidas de una manera parca por el art. 3 del Reglamento (CE) n.º 2007/2004, vieron modificada su regulación con la reforma del Reglamento (CE) n.º 863/2007, debido a los problemas que provocaba su limitante ordenación y las violaciones de derechos fundamentales que se estaban produciendo (Acosta Pen-co, 2020b, p. 493; Human Rights Watch, 2011); si bien no sería hasta el Reglamento (UE) n.º 1168/2011 cuando se comenzasen a describir en detalle los requisitos para su puesta en marcha [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 31, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1168/2011].

A tenor de la regulación actual [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 38; similar al antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 6], será el director ejecutivo quien confeccione un plan para la operación conjunta, que, una vez pactado con el Estado miembro de acogida y los Estados miembros participantes, será vinculante. En este documento se definirá la información más relevante para esta acción, incluyendo elementos como el relato de la situación; los factores temporales y geográficos; las necesidades técnicas y humanas, enumerando dentro de estas últimas sus funciones y los perfiles requeridos al personal que vaya a ser desplegado; las medidas específicas que aseguren la protección de los derechos fundamentales en la operación; las disposiciones que regulen la cooperación con terceros países; etc.

Entre las operaciones conjuntas o *joint operations*, siempre bajo el paraguas de la información que ofrecen los análisis de riesgos y las evaluaciones de vulnerabilidad, las más relevantes en Europa son las marítimas, coordinadas desde los Centros de Coordinación y Salvamento Marítimo (MRCC) y que representan el 80 % del presupuesto de la Agencia para operaciones conjuntas. Por otro lado, las operaciones terrestres a lo largo de los más de 3 500 km de «frontera verde» desde el ártico en

Finlandia a la frontera greco-turca, así como los *focal points*, suponen el 20 % restante del presupuesto de la Agencia (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerandos 45 y 46). En esta misma línea, es llamativo el escaso montante aportado a las fronteras aéreas, dadas las oportunidades de acceso que ofrecen a la migración irregular. Si bien es cierto que un *landing* de pateras representa una imagen gráficamente mucho más impactante, las fronteras aéreas son muchísimo más importantes cuantitativamente, tal y como se profundizará más adelante (Velasco Miranda, 2022, pp. 94-96). Estos hechos no dejan de ser conocidos por la Agencia a través de los datos proporcionados por su Unidad de Análisis de Riesgos, al afirmar que el 45 % de los 271 millones de viajeros por vía aérea que acceden a Europa, eso es, 121 millones, provienen de países considerados como de «riesgo», al ser lugares de origen de la migración irregular; y si de esos 121 millones tan solo un 1 %, contraviniendo la normativa, se convirtiesen en migrantes irregulares, representarían 1.2 millones de entradas al año, cifras que orillarían por insignificantes aquellas visualmente más «llamativas» aportadas por los saltos a «la valla» y los *landings* en pateras. Por lo que, a juicio del dicente, sería necesario reconfigurar las políticas que desarrollan las operaciones conjuntas a fin de establecer una nueva redistribución de personal y fondos en los diferentes sectores de nuestras fronteras exteriores.

Podemos destacar entre las operaciones conjuntas más importantes las siguientes:

- Minerva e Indalo. Frontex está presente en estas operaciones, iniciadas ambas en 2007, con más de 180 agentes destinados a controlar los flujos migratorios y de sustancias estupefacientes en la ruta del Mediterráneo oriental entre España y Marruecos (Frontex, s. f., *Operations Minerva, Indalo*). Además, asiste a las autoridades españolas en el control y la vigilancia de sus fronteras marítimas exteriores, así como en las operaciones de rescate y salvamento que se llevan a cabo en las mismas. Mientras Minerva se centra en los puertos del sur de nuestra geografía a efectos de realizar el control fronterizo de los flujos que se dan en el paso del Estrecho en los meses de julio a septiembre, Indalo prima el control de las fronteras marítimas exteriores y la prevención de posibles *landings* en los meses estivales.

- **Hera I** (julio-octubre de 2006). La AEGFC contribuyó a esta operación conjunta mediante la aportación de expertos a la identificación de migrantes que llegaron a las islas Canarias (Wiedemann, 2011, pp. 9-11).
Hera II (agosto-diciembre de 2007). Centrada en el patrullaje marítimo de las rutas africanas hacia las islas Canarias.
Hera III (febrero/marzo de 2007-2018; posteriormente Focal Point Canarias; y, actualmente, Joint Operation Canary Islands). Frontex coopera con las autoridades españolas mediante la aportación de expertos y asistencia técnica.
- **Poseidon**. Establecida el 1 de enero de 2006 en el mar de Mármara entre Turquía y las islas griegas, con el objetivo de salvar vidas en el mar, la identificación y el registro de migrantes y combatir la criminalidad transfronteriza (Frontex, s. f., *Operation Poseidon*). Esta operación, que cuenta con más de seiscientos agentes de Frontex desplegados, se está transformando en los últimos años en una operación «multipropósito», atendiendo a funciones tan dispares como contaminación, pesca ilegal, tráfico de armas, sustancias estupefacientes, etc. Además, Poseidon cuenta con un segundo marco operativo terrestre, eso sí, de menor importancia, localizado en los pasos entre Grecia y Turquía junto al río Evros.
- **Themis**. Está en funcionamiento desde febrero de 2018, y ha reemplazado a la denominada operación Triton, que estaba operativa desde 2014, ampliando el mandato de esta última (Frontex, s. f., *Operation Themis*). Tiene como objetivos apoyar las capacidades de Italia en el control fronterizo, la vigilancia y las operaciones de salvamento en el Mediterráneo central, cubriendo los flujos migratorios provenientes de Argelia, Túnez, Egipto, Turquía y Albania. Por otro lado, es destacable que una parte de los esfuerzos de esta operación se centren en la detección de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF), a fin de reforzar la seguridad interior del espacio Schengen.
- **Balcanes occidentales**. La Agencia despliega a sus funcionarios en el marco de esta operación en Hungría y Croacia a efectos de colaborar con las autoridades de esos Estados miembros en el control de los flujos migratorios en sus sectores de fronteras exteriores, la detección de documentos falsos, vehículos robados y el

tráfico de sustancias estupefacientes y armas (Frontex, s. f., *Operations in the Western Balkans*).

- Operación Terra, lanzada en 2022, y destinada a cubrir toda la frontera terrestre oriental europea, desde Grecia a Finlandia (Frontex, 2022, *Joint Operation Terra 2022*). En ella actúan como Estados miembros de acogida doce países (Bulgaria, Croacia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Rumanía, Noruega, Polonia y Eslovaquia), y cuenta con el despliegue de más de 450 miembros del Cuerpo Permanente, centrados en gestión fronteriza, detección de documentos falsos, prevención de la criminalidad transfronteriza y trata y tráfico de personas, en lo que representa la mayor operación conjunta terrestre jamás lanzada.

Además, contaremos con los *focal points*, esto es, los despliegues de apoyo a los puntos calientes en las fronteras exteriores. Actualmente es especialmente representativo en España el focal point Barajas.

Las mencionadas operaciones civiles en ocasiones se han visto reforzadas mediante otras de carácter militar, como la operación EU NAVFOR Med, posteriormente denominada Operación Sophia, y a partir de marzo de 2020 Irini, en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), aprobada por el Consejo mediante la Decisión 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (Consejo Europeo, 2020b). Esta operación Irini [Bachoué Pedrouzo, 2019, p. 91; Decisión (PESC) 2018/717 del Consejo, de 14 de mayo de 2018, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional], en la que se han desplegado equipos de expertos de las Agencias Frontex y Europol, está centrada en hacer cumplir el embargo de armas a Libia (Consejo de Seguridad de ONU, 2016); si bien, también representa una pieza relevante en la gestión de los flujos migratorios al recopilar información y realizar patrullas aéreas que permiten combatir más efectivamente las redes de trata y tráfico de personas. Aunque esta operación ha cosechado ciertos éxitos (Consejo Europeo, s. f., *Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas*), como la detención de 143 presuntos traficantes de migrantes, la destrucción de 545 embarcaciones, la formación de 477 guardacostas libios, etc., también ha sido duramente criticada desde diversas instituciones nacionales, como la

Cámara de los Lores británica (House of Lords-European Union committee, 2017), pues ha provocado que los *modus operandi* de los traficantes de personas hayan variado, implicando actualmente un mayor riesgo en sus rutas.

Es cierto que podemos alegrarnos por la gran cantidad de vidas salvadas por esas operaciones desde 2015 hasta 2023, pudiendo cifrarse estas en 615 087 (Consejo Europeo, s. f., *Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas*); mas debemos tener siempre en cuenta los decesos, desde la perspectiva de que la vida humana es sagrada y una sola muerte es excesiva. Desgraciadamente, el recuento de fallecidos y desaparecidos casi alcanza los 27 000 en ese mismo periodo de tiempo, haciendo del Mediterráneo una ruta extremadamente peligrosa, al representar casi la mitad de las muertes en rutas migratorias de todo el planeta (Navarro, 2023). A día de hoy, se observa cómo la tendencia de determinados países con un peso específico en el Viejo Continente tiende claramente hacia la obstaculización de este fenómeno migratorio, véase Alemania endureciendo las normas de seguridad marítima (Sánchez, 2023b); Dinamarca, contraria a recibir ningún solicitante de asilo (Crespo, 2023); o Italia declarando el estado de emergencia para luchar contra una inmigración irregular que ha aumentado un 300 % y que el Quirinal no tiene previsión de que disminuya en los próximos diez años (Graziani, 2023; Crespo, 2023); especialmente esclarecedores al respecto son los intentos italianos de obstaculizar las labores de rescate de las ONG en el mar o la política de puertos cerrados del Sr. Salvini. Todo ello es un fiel reflejo de la división perpetua en el seno de la UE y sus instituciones, evidentemente incluyendo a la Agencia, entre los partidarios de favorecer las políticas de acogida y aquellos de endurecerlas para hacer de Europa un fortín.

Podemos concluir este apartado afirmando que las operaciones conjuntas de Frontex han conseguido reducir el volumen de los flujos migratorios y salvar miles de vidas (Comisión Europea, 2019a), si bien no debemos olvidar que circunstancias externas, como la pandemia del SARS-CoV-2 o la Declaración UE-Turquía de 2016, han contribuido a este logro. Por esta razón estas operaciones deben mantenerse y potenciarse, especialmente tanto su función de salvamento y rescate como el componente dedicado a las fronteras aéreas, que hoy en día

está infravalorado a pesar de constituir la gran puerta invisible de la inmigración irregular a Europa. Además, políticamente se debe conseguir la implicación y el compromiso de los terceros Estados de actuar en sus zonas de rescate. Pero no todo puede solventarse con un dispositivo mayor, o una inversión más abultada en medios materiales y humanos, o un compromiso de los países norteafricanos de actuar en sus zonas SAR; una vez más, la necesidad de implantar una política fronteriza sólida y armonizada y de que nuestras políticas migratorias integrales alcancen a los países de origen y tránsito resulta fundamental.

7.3. Intervenciones fronterizas rápidas

Comenzaremos analizando los orígenes de las intervenciones fronterizas rápidas a fin de dar un contexto a la situación actual. Estas operaciones son herederas de los Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABITs) [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 8.bis] nacidos del Reglamento (CE) n.º 863/2007, que en su art. 1 habilitaba la creación de:

Un mecanismo destinado a proporcionar durante un período limitado una asistencia operativa rápida, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras, al Estado miembro que lo solicite por encontrarse este ante una situación de presión urgente y excepcional, en particular la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países que intentan entrar ilegalmente en el territorio del Estado miembro.

Desarrollando posteriormente sus particularidades los arts. 4 a 11 de esa misma norma.

Como elemento de especial relevancia podemos destacar que estos equipos de intervención rápida se nutrían de las aportaciones de recursos técnicos y humanos realizadas por los Estados miembros, a partir de una cuota fijada mediante una decisión del consejo de administración [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 8 ter; modificado por Reglamento (CE) n.º 863/2007]; lo que suponía un gran contraste con la provisión de recursos a las operaciones conjuntas, que basculaba en torno a las negociaciones de los Estados miembros y la Agencia. Por lo que,

una vez cuantificadas las necesidades por el consejo de administración, los Estados [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 8 ter; modificado por el Reglamento (CE) n.º 863/2007] quedaban obligados a realizar esas aportaciones «salvo en caso de que se enfrenten a una situación excepcional que afect(ase) de manera sustancial a la ejecución de funciones nacionales», lo que sin duda conllevaba un avance, bien es cierto que menor, pero avance en definitiva, con respecto a las operaciones conjuntas donde la voluntariedad se mantuvo hasta la reforma de 2011.

Es necesario hacer referencia al limitado número de despliegues en los que se utilizó a los RABIT, en concreto tan solo en una ocasión, en la RABIT Operation 2010, en Grecia (Acosta Penco, 2020b, p. 499).

No sería hasta el Reglamento (UE) 2016/1624 cuando se crease el «contingente de reacción rápida» [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.4 y 5], que ponía a disposición inmediata de la Agencia «un mínimo de 1500 guardias de fronteras y otro personal competente», para ser desplegado en un plazo de «cinco días hábiles desde el momento en el que el director ejecutivo y el Estado miembro de acogida acuerden el plan operativo», pudiendo ser este complementado por el «contingente adicional», que vio la luz con esa misma norma [Reglamento (UE) 2016/1624: art. 20.8].

En la regulación actual, el elemento diferenciador de estas intervenciones sigue siendo la urgencia en la necesidad de afrontar determinados «retos concretos y desproporcionados, en particular la llegada a determinados puntos de sus fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 37.2], que requieren la toma de decisiones inmediata y actuaciones contundentes. Hasta 2021, con el lanzamiento de una intervención rápida en la frontera de Lituania con Bielorrusia (Frontex, 2021c), solo Grecia había puesto en práctica esta herramienta en varias ocasiones; valgan como ejemplo de intervenciones fronterizas rápidas la Poseidon Rapid Intervention 2015, lanzada el 28 de diciembre de 2015; posteriormente, el 31 de enero de 2016; y, finalmente, en 2020 (Frontex, 2022f).

Cuando las circunstancias así lo requieran, los Estados miembros podrán solicitar de la Agencia el lanzamiento de una intervención fronteriza rápida, describiendo en su solicitud las razones, las necesidades y

el objetivo de esa colaboración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 39; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 17]. En esos casos, la Agencia enviará agentes de campo al país a fin de evaluar la situación y, con la información recabada, el director ejecutivo comunicará inmediatamente al consejo de administración su decisión sobre la asistencia técnica y operativa al Estado miembro afectado, auxilio este que se prestará durante un periodo de tiempo limitado [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 49].

La decisión que el director ejecutivo deba tomar en el plazo de 48 horas tendrá como base los análisis de riesgos de la Agencia y su evaluación de vulnerabilidad; y se comunicará por escrito al consejo de administración y al Estado miembro interesado. En caso de que la decisión fuese afirmativa, se redactará el plan operativo conjuntamente entre el director ejecutivo y el Estado miembro requirente en 72 horas. Desde un punto de vista operativo, en primer lugar, se procederá a una reasignación del personal del Cuerpo Permanente [equipos de gestión de fronteras y equipamiento técnico del contingente, art. 64 del Reglamento (UE) 2019/1896] en virtud de las necesidades que implique el incidente, pudiendo modificarse la prioridad asignada a otras operaciones en curso a efectos de emplear de una manera más efectiva los recursos disponibles; en segundo lugar, se pondrá en alerta a los Estados miembros acerca del posible despliegue de corta duración de personal adicional [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 57]; para, en tercer y último lugar, hacer uso de la reserva de reacción rápida exclusivamente en caso de que el incidente se agrave [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 58].

Los despliegues en el marco de intervenciones fronterizas rápidas se llevarán a cabo, en el caso del Cuerpo Permanente, dentro de una horquilla temporal de cinco días como máximo tras la firma del plan operativo⁵⁹; mientras que, si se tratase de personal reasignado de otras operaciones, este plazo se ampliará a doce días. A juicio del autor es un plazo inasumible cuando hablamos de un incidente crítico que puede movili-

59. En el anterior Reglamento (UE) 2016/1624: art. 17, se indicaba que eran siete días, aumentando en dos los referidos en el Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 8.1 ter, modificado por el Reglamento (CE) n.º 863/2007, que establecía el mismo periodo de 5 días que marca la regulación actual.

zar a millones de personas y desplazarlas a las fronteras exteriores de la UE, como ha sucedido en el caso de la guerra de Ucrania. Mediante este criterio temporal abocamos a un Estado miembro, cuyas capacidades se han visto ampliamente desbordadas, a gestionar un flujo migratorio, generalmente compuesto por ciudadanos necesitados de protección internacional; pero que también puede ser mixto, e incluso contener amenazas que pudieran llegar a fracturar el espacio Schengen por su elevado impacto para la seguridad interior de los Estados miembros; a simplemente tratar de «mantener» de la mejor manera posible las obligaciones internacionales adquiridas durante los siguientes cinco días.

Otra de las críticas que se hacen acerca de las intervenciones fronterizas rápidas, en este caso a cargo del Tribunal de Cuentas Europeo (2021, recomendación 4), y que la Agencia acepta, es la ausencia de ejercicios anuales de intervención rápida, algo que no sucede desde 2019, y a lo que Frontex está en vías de poner remedio.

7.4. Operaciones de retorno

Las operaciones de retorno, gestionadas por el European Centre for Returns⁶⁰, representan un elemento esencial en la cooperación de la AEGFC con los diferentes Estados miembros. Estas se llevan a cabo mediante su coordinación a un nivel técnico, asistiendo la Agencia a los Estados miembros tanto en retornos forzosos como voluntarios; intervenciones operativas que a modo de ejemplo alcanzaron la cifra de 18 300 retornados en 2021 (Frontex, s. f., *Returns and reintegration*) o 24 850 en 2022 (Frontex, 2023a, p. 23).

De hecho, la Agencia tiene la misión de potenciar su asistencia a los Estados miembros por lo que respecta a las operaciones de retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: considerandos 80 y 81], coordinando, organizando e incluso implementándolas a fin de fortalecer y consolidar los sistemas nacionales de retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 50]. En el marco de este auxilio técnico y operativo, y siempre teniendo

60. Compuesto por las unidades: Pre-Return Unit; Return Operations and Voluntary Returns Unit; Post-Return Unit.

en cuenta que son los Estados miembros quienes toman la disposición final sobre la decisión de retorno de los migrantes, se incluirán los recursos necesarios para identificar y proveer de documento de viaje a los nacionales de terceros Estados que deban ser retornados, así como facilitarles a los funcionarios encargados la formación y manuales de buenas prácticas necesarios.

En concreto, las misiones encomendadas a la Agencia en el marco de las operaciones de retorno vienen enumeradas en el art. 48 del Reglamento (UE) 2019/1896⁶¹, encontrándose entre las más relevantes las siguientes: asistir técnica y operativamente a los Estados miembros mediante la identificación de los ciudadanos que vayan a ser retornados y la obtención de documentos de viaje; crear y gestionar una plataforma informática modelo para las operaciones de retorno; desarrollar un modelo de buenas prácticas en operaciones de retorno; financiar económicamente estas operaciones; desplegar equipos de retorno en el marco de las intervenciones de retorno o de los equipos de gestión de apoyo a la gestión de la migración, bien a iniciativa propia con el consentimiento del Estado miembro, o a requerimiento de este último; etc. [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 52, antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 32].

A pesar de que casi todas las operaciones de retorno son gestionadas individualmente por los Estados miembros, existe la opción de que dos o más Estados organicen una operación de retorno conjunta que esté coordinada por la AEGFC (Frontex, s. f., *Returns and reintegration*)⁶².

Las intervenciones de retorno⁶³ [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 53; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 33; Frontex, s. f., *Return opera-*

61. En una exposición mucho más desarrollada, e incluyendo elementos nuevos como la plataforma informática de retornos; a diferencia de la limitada redacción del antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 27.

62. DCA-MBD 21/2023, p. 178. La Agencia organizó dos operaciones de retorno en 2022, una en cada semestre, en las que ochenta ciudadanos fueron retornados.

63. Frontex, s. f., *Reintegration assistance*. Se pueden citar como fases del proceso de retorno: A. Apoyo antes del retorno, fase en la que se colabora en la identificación de los ciudadanos que van a ser retornados y se recogen sus documentos de viaje; se ofrece apoyo en los trámites con las legaciones diplomáticas de terceros países; se apoya

tions] se llevarán a cabo cuando esos retornos representen una «carga» excesiva o un «reto desproporcionado» para el Estado miembro; en cuyo caso, la Agencia, bien a iniciativa propia y con el consentimiento de dicho Estado, o bien a petición de este, pondrá en marcha intervenciones de retorno o intervenciones de retorno rápidas en las que proporcione la asistencia técnica y operativa necesaria para llevar a cabo dichas labores. Estas intervenciones se plasmarán en un plan operativo redactado por el director ejecutivo y acordado con el Estado miembro de acogida y el resto de Estados que tomen parte en la operación.

Excepcionalmente existirán operaciones de retorno «de recogida» en las que el personal encargado del vuelo estará adscrito al Estado de destino de los migrantes (Frontex, s. f., *Returns and reintegration*); desarrollándose estas siempre bajo el más absoluto respeto a los derechos fundamentales, y con la presencia de un representante del Estado que implementa la decisión de retorno, un agente de retorno de la AEGFC, así como de personal médico.

sus capacidades de retorno; se despliegan agentes de enlace de retorno; se provee de formación; se despliegan agentes de la guardia de fronteras y costas especializados en retorno; y se colabora informando a los futuros retornados sobre el procedimiento y oportunidades que pueden aprovechar en sus Estados tras ser retornados. B. En un segundo estadio se colabora activamente con la ejecución de los retornos, ya sea mediante una asistencia técnica u operativa. Esta implementación del retorno se suele plasmar en las siguientes fases: 1. Retorno voluntario, se informa a los ciudadanos que van a ser retornados de la decisión y de la posibilidad de ser asistidos si acceden a un retorno voluntario (en torno al 50 % acepta estas condiciones); 2. Decisión de retorno; 3. Posibilidad de apelar esa decisión de retorno; 4. Periodo de salida voluntario una vez agotada la posibilidad de interponer recursos; 5. Identificación y documentación de los ciudadanos que vayan a ser retornados en caso de que carezcan de documento de viaje válido; 6. Operación de retorno; 7. Aceptación por parte del Estado destinatario. C. En esta tercera fase se facilita la necesaria asistencia tras el retorno, y es desarrollada por los diferentes Estados miembros de manera independiente lo que sin duda lleva a diferentes suertes para los retornados en virtud de los recursos invertidos por los respectivos Estados miembros; hechos que se han tratado de solucionar por la Agencia mediante el Joint Reintegration Services dentro del Frontex Reintegration Programme, en funcionamiento desde el 1 de abril de 2022, y que auxilia a unas siete mil personas anualmente, con un presupuesto que supera los 14 millones de euros anuales; ofreciendo durante los primeros días apoyo a los retornados como alojamiento, manutención, asistencia sanitaria, etc., y posteriormente una asistencia a medio largo plazo (hasta 12 meses) consistente en apoyo a la formación, iniciativas de negocio, etc.

Es necesario mencionar la existencia de un contingente de supervisores de retorno forzoso⁶⁴ [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 50.5 y 51] creado a partir de las aportaciones de los Estados miembros de supervisores de retorno forzoso y las contribuciones de observadores de derechos fundamentales proporcionados por la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 51.1 y 51.2]. En octubre de 2022 existían sesenta monitores provenientes de veinticinco países, así como cinco de los cuarenta y seis monitores de derechos fundamentales estaban también adscritos a esta función (Frontex, s. f., *Fundamental Rights at Frontex*). En este marco, Frontex desarrolló los proyectos «Forced-Return Monitoring (FReM) II and III», conjuntamente con el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y algunos Estados miembros, a efectos de proteger los derechos fundamentales de las personas que fueran incluidas en una operación de retorno e incrementar la transparencia de estas operaciones a la par que proporcionaba apoyo a los Estados miembros a la hora de implementar la Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, pp. 98-107). Estos supervisores de retorno forzoso, cuyo control fue transferido por Frontex al Centro Internacional para el desarrollo de políticas migratorias en diciembre de 2021, tienen como misión llevar a cabo un control exhaustivo de toda la operación, desde la planificación y el desarrollo hasta la posterior entrega del ciudadano a las autoridades del tercer país de retorno; constituyendo una novedad de la regulación actual su obligación de informar directamente al director ejecutivo de los pormenores que se den en la misma, y debiendo prestar especial atención a las personas más vulnerables, como familias con menores (Frontex, s. f., *Return operations, Good Practices in Returning Children with Families*).

64. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 51; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 29. Estos funcionarios serán destacados anualmente en virtud de acuerdos bilaterales Agencia/Estados miembros, ostentarán un perfil específico y su número será acorde a la cuota mínima europea aprobada por el consejo de administración a propuesta del director ejecutivo.

Posteriormente y con una periodicidad semestral, el director ejecutivo, tras recopilar y analizar todos los informes de retorno, remitirá un análisis crítico de estas operaciones al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al consejo de administración, en el que se incluyan propuestas de mejora a futuro. Por el contrario, en el Reglamento (UE) 2016/1624 solo se requería informar al consejo de administración, con lo cual observamos un avance importante en la lucha por la transparencia y el respeto de los derechos fundamentales de la AEGFC.

Cabe destacar un nuevo elemento, no incluido en el art. 27 del Reglamento (UE) 2016/1624, referido a la plataforma de retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 49], que provee a la AEGFC y a los Estados miembros de un nuevo marco para el intercambio de información en las operaciones de retorno, donde se volcarán los datos biográficos y biométricos de los ciudadanos a ser retornados, así como las listas de pasajeros, eliminándose todos esos datos una vez concluida la operación en curso en consonancia con la legislación europea de protección de datos [Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos; a partir de ahora Reglamento (UE) 2018/1725]. A partir de la información obtenida de la plataforma, y en virtud de las necesidades analizadas, la Agencia, a propuesta del director ejecutivo, elaborará un plan de retorno móvil [Reglamento (UE) 2019/1896: 50.2; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 28], debiendo aprobar el consejo de administración el *modus operandi*.

Esta nueva regulación impone que, antes del inicio de la operación, los Estados miembros confirmen que los ciudadanos que deben «viajar» tienen una orden de retorno ejecutiva; siendo obligatorio que los operativos realicen una segunda comprobación en el SIS II (Recast)⁶⁵ a fin de asegurarse de que esa orden de retorno sigue vigente.

65. Operativo desde el 7 de marzo de 2023, con nuevas alertas y capacidades mejoradas.

Podemos destacar finalmente dos sistemas de información que contribuyen a la digitalización de este proceso y que facilitan la gestión de los retornos; por un lado, tenemos a RECAMAS, que nos da una visión real de la situación de los procesos de retorno en los diferentes Estados miembros y ofrece propuestas de mejora para tratar de alcanzar lo que sería una situación ideal. Por otro lado, tenemos a IRMA (Integrated Return Management Application), un sistema de intercambio de información en el marco de los procesos de retorno que nos permite obtener estadísticas actualizadas; una visión de las necesidades de los Estados miembros para desarrollar de una manera más eficaz y eficiente estos procesos; y una idea clara de la capacidad y predisposición a colaborar con estas operaciones de retorno por parte de terceros Estados (Frontex, s. f., *Return operations, Return digitalisation*).

Un elemento característico de estas operaciones hoy en día, especialmente después de los incidentes observados años atrás, es el escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; incluidas también por supuesto aquellas «operaciones de retorno de recogida» donde los escoltas son facilitados por el país de retorno.

Es interesante observar que, en este contexto, se contempla la posible suspensión de algunos derechos relacionados con la protección de datos de los ciudadanos a ser retornados [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 100], en concreto los siguientes:

- a. derecho de acceso a la información, pues se les pondría en alerta acerca de la ejecución de posibles decisiones de retorno, favoreciendo las hipotéticas fugas de los ciudadanos a ser retornados;
- b. derecho de rectificación, dado que se podrían facilitar datos incorrectos que dilatasen las operaciones innecesariamente;
- c. restricción del tratamiento de esos datos, pues retrasarían la ejecución de las decisiones de retorno con un elevado coste para las administraciones.

Estadísticamente la evolución que está sufriendo Europa en cuanto a los retornos ordenados y aquellos efectivamente ejecutados es muy negativa (Parlamento Europeo, 2021c); pues mientras que las órdenes de retorno han sufrido un incremento constante, pasando de 426 000 en

2016, a 450 000 en 2017, 456 000 en 2018 y 491 000 en 2019, aquellas efectivamente ejecutadas caen invariablemente desde 2016 cuando se devolvía un 45.8 % de los ciudadanos con orden de retorno, para pasar a un 36.6 % en 2017, un 31.9 % en 2018 y un 28.9 % en 2019, en lo que se antoja una involución poco satisfactoria, y todo ello teniendo en cuenta que, por ejemplo en 2022, de las 24 850 personas retornadas el 40 % lo hicieron voluntariamente con todas las facilidades que conlleva para este proceso (DCA-MBD 21/2023, p. 178; Frontex, 2023, p. 24).

7.5. Equipos de apoyo a la gestión de la migración

Si las circunstancias a las que se enfrentase un Estado miembro en puntos críticos específicos, originadas por desplazamientos migratorios mixtos tratando de acceder al espacio Schengen, desbordasen ampliamente sus capacidades, podrá solicitar a la Comisión el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de la migración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 40; antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 18]. A partir de la solicitud de asistencia de ese Estado, la Comisión remitirá la información necesaria a la AEGFC, la EUAA⁶⁶, Europol y otras agencias y órganos de la UE, que, tras analizar esa solicitud, determinarán las necesidades y la respuesta que deben ofrecer en virtud de sus propios mandatos. Todo el proceso, incluida su fase operativa, será gestionado y coordinado por la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 50].

Dentro de las actividades más relevantes incluidas en el mandato de estos equipos estarán la identificación de los migrantes; la asistencia técnica y operativa para las misiones de retorno; la puesta a disposición de los equipos del material técnico preciso para desarrollar sus funciones⁶⁷; y proporcionar a los migrantes la información necesaria para

⁶⁶. Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 53. En este se refiere la necesaria cooperación y coordinación entre la Agencia y la EUAA en el marco de sus actividades, especialmente por lo que respecta a los grandes flujos migratorios mixtos; pero sin descuidar otros aspectos como el análisis de riesgos, el intercambio de información, la formación de los policías de fronteras, etc.

⁶⁷. Este es un elemento no recogido en el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 18.

iniciar los trámites de solicitud de protección internacional cuando se diesen los requisitos establecidos por la legislación.

En definitiva, en todas las actividades de la Agencia que hemos observado en este capítulo, se aprecia cómo el crecimiento exponencial en cuanto a presupuesto, personal y competencias trae consigo también determinados inconvenientes que lastran su operatividad, y que en ocasiones son el reflejo de la inconsistencia que representan veintisiete posiciones diferenciadas en el seno de la UE, pudiendo definirse la AEGFC como una agencia «fragmentada, contradictoria y solo vagamente cohesionada» (Perkowski, 2019, p. 1195); con una división clara entre los que toman las decisiones y los que las ejecutan; entre su cara al público y su estructura interna; incluso entre las unidades que no cooperan y comparten información entre ellas; lo que es sin duda un reflejo de la fractura existente en el consejo de administración, que irradia ambigüedad en la interpretación de su mandato en virtud de las diferentes posturas sostenidas por cada uno de los Estados miembros. Esto nos lleva a afirmar que existe una urgente necesidad de otorgar a la Agencia un mandato claro, inequívoco, en el que solo exista una interpretación técnica, alejada de las orientaciones políticas que predominan hoy en día, pero, eso sí, con una adecuada y firme fiscalización de sus actividades por parte de las instituciones.

8. La cooperación y la coordinación en el seno de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

Como podemos imaginar, la coordinación y la cooperación son parámetros esenciales cuando se gestionan unas fronteras de más de 42 000 km de costa, 9 000 km terrestres, y alrededor de 1 800 pasos fronterizos (*Border Checking Points*, BCP), de los cuales unos trescientos son aeropuertos internacionales.

Tradicionalmente considerada como un elemento menor, desde 2016, la cooperación, especialmente con terceros Estados, ha ido adquiriendo una relevancia determinante en las actividades de la AEGFC, dentro de ese proceso de externalización en la gestión de las fronteras exteriores (Velasco Miranda, 2022, pp. 113-136; Comisión Europea, 2016).

Hoy en día, la cooperación de la AEGFC con otras instituciones, organismos y Estados es una de las piedras angulares de su trabajo tanto operativo como estratégico; su regulación original, que aparecía en un escueto art. 14 dentro del Reglamento (CE) n.º 2007/2004, fue posteriormente ampliada por los Reglamentos (UE) n.º 1168/2011 y 2016/1624, para alcanzar su desarrollo actual en los arts. 68 a 78 del Reglamento (UE) 2019/1896.

Esta cooperación, desarrollada por la International and European Cooperation Division⁶⁸, puede desglosarse en dos grandes bloques. Por un lado, la cooperación con órganos, organismos, otras instituciones europeas y organizaciones internacionales; y, por otro, la cooperación con terceros países. Además de analizar estos bloques, el presente capítulo se completará con un breve estudio de los funcionarios de enlace, las antenas y el intercambio de información en el seno de la AEGFC.

8.1. Cooperación de la AEGFC con instituciones, órganos y organismos de la Unión y con organizaciones internacionales

Dentro del marco legal establecido, la AEGFC podrá cooperar y compartir información proveniente de EUROSUR con una extensa lista de instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como de organizaciones internacionales, según refleja el art. 68 Reglamento (UE) 2019/1896⁶⁹. Esta cooperación se llevará a cabo en el «marco de acuerdos de trabajo» firmados con esas entidades previa aprobación de la Comisión y con el posterior conocimiento del Parlamento Europeo y el Consejo.

La AEGFC mantiene una intensa colaboración con otras agencias europeas (Teijeiro Pazos, 2021, p. 74), como la Oficina Europea de Policía (Europol), la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Escuela Europea de Policía (CEPOL) o, en el ámbito de las funciones de guardacostas, con la Agencia de Seguridad Marítima Europea (EMSA) y

68. Esta división está formada por las siguientes unidades: International Cooperation Unit, Institutional Partnership Unit y Liaison Officers Networks Unit.

69. Este artículo cuenta con una redacción mucho más específica que la desplegada en el anterior Reglamento (UE) 2016/1624: art. 52; estando incluidos en la misma la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior; Europol; la EUAA; FRA; Eurojust; el Centro de satélites de la UE; la AESM y la AECP; eu-LISA; la Agencia de la Unión Europea de Seguridad Aérea (AESA); y el gestor de la red europea de gestión del tránsito aéreo (EATMN); así como las misiones de la PCSD. Dentro de las organizaciones internacionales se enumeran las siguientes: Naciones Unidas y sus oficinas, agencias y organizaciones; Interpol; la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); el Consejo de Europa y su comisario para los Derechos Humanos; y, finalmente, el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en Materia de Drogas (MAOC-N).

la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA)⁷⁰, según su acuerdo tripartito de 18 de marzo de 2021 (Frontex, EFCA, EMSA, 2021), por el cual cooperarán activamente en el ámbito genérico de las funciones de guardacostas y en los específicos de intercambio de información, formación y realización de operaciones conjuntas dentro de los «retos operativos y riesgos emergentes» en el entorno marino [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 69].

También es necesario reseñar por su relevancia la cooperación que se produce en el seno de las políticas EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) (Frontex, s. f., *Fighting crime*), y que pretende dar una solución integrada por parte de los diferentes agentes y agencias europeos a los riesgos de seguridad del continente, siendo especialmente relevante la aportación de Frontex en la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos, el contrabando de armas y drogas, los fraudes documentales, etc.

Debemos avanzar en este momento un elemento en el que nos detendremos posteriormente, el intercambio de información. Cualquier transferencia de información estará siempre vinculada al acuerdo suscrito, a las competencias de los organismos firmantes y al más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; especialmente en lo referente a la protección de datos personales, que nunca serán utilizados para fines diferentes a aquellos que motivaron su cesión, sin la autorización expresa de la Agencia, y siempre que ese uso sea compatible con los objetivos para los que fueron recogidos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 68.5].

Centrándonos de nuevo en la cooperación con las Agencias europeas, y antes de tratar de manera individualizada a Europol y EUAA, analizaremos el caso concreto del tripartito operativo⁷¹ que conforman Frontex, EUAA y Europol en el contexto de los *hotspots*.

70. Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 54; valga como ejemplo la Agencia Europea de Control de la Pesca EFCA (Vigo), donde se han impartido cursos de formación a fin de alinear y armonizar la respuesta de esta agencia y de Frontex, ante posibles incidentes en el mar.

71. Coordinación que se lleva a cabo mediante la oficina European Union Regional Task Force.

La cooperación de estas agencias, todas ellas miembros de la Red de Agencia Europeas de Justicia e Interior (JHA network)⁷², ha evolucionado desde el intercambio inicial de información hasta una cooperación operativa real sobre el terreno (Fernández-Rojo, 2018, p. 1019); valga el claro ejemplo que constituyen al respecto la gestión de los *hotspots* (Pi Llorens, 2017, p. 96); en un entorno en el que confluyen las necesidades nacionales y europeas referentes a la protección internacional, el control de las fronteras exteriores y la lucha contra la criminalidad transfronteriza.

En el ámbito concreto de los *hotspots* (Fernández-Rojo, 2018), y en especial en el seno del Grupo Operativo Regional de la Unión Europea (EU-RTF) constituido para regir su funcionamiento, estará representada una pléyade de entes, entre los que se encuentran las agencias nacionales competentes, las agencias europeas (Frontex, EUAA, Europol) y las instituciones europeas; instituciones que, como no puede ser de otra manera, promueven decididamente la cooperación en esos ámbitos, pues «el éxito o el fracaso en uno de esos campos depende de la actuación en los demás campos, así como de las sinergias con los ámbitos de actuación afines» (Consejo Europeo, 2014, p. 1).

Como vemos, estos *hotspots* son una muestra excelente y muy positiva de los frutos que puede dar la cooperación europea. Aun así, no escasean las críticas, como la carencia de una normativa que regule específicamente su funcionamiento (Neville *et al.*, 2016, p. 31), lo que hace especialmente difícil el control de las actuaciones llevadas a cabo por los funcionarios nacionales o europeos en ese contexto, en el que las labores de la AEGFC giran en torno a la coordinación y la gestión de los equipos que se despliegan en estos centros. Este vacío preceptivo lamentablemente entorpece en ocasiones el necesario respeto a los derechos fundamentales, tal y como observaremos en el capítulo noveno de esta monografía; pues no existe una clara división de competencias ni un mecanismo administrativo de queja individual ante las posibles infracciones, y, pese a que el recurso ante el TJUE sea en teoría posible,

72. Compuesta por nueve agencias: CEPOL, EUAA, EIGE, EMCDDA, eu-LISA, EUROJUST, Europol, FRa y Frontex.

resulta extremadamente complicado de interponer en la práctica (Fernández-Rojo, 2018, pp. 1013-1056; Pi Llorens, 2017, p. 114).

En este mismo sentido de crítica, y tal y como afirma David Fernández-Rojo (2018, p. 1046-1050), las decisiones que se toman en estos *hotspots* podrían traspasar las competencias que las agencias tienen atribuidas, suponiendo un claro quebranto de la doctrina Meroni. Sin embargo, para afirmarlo sin ambages, habrá que esperar a que se pronuncie al respecto el TJUE.

A continuación, nos centraremos en dos agencias con las que Frontex mantiene una especial relación debido a la tangencialidad de sus misiones, esto es, Europol y EUAA, por lo que analizaremos su cooperación más detenidamente.

8.1.1. Europol

Europol, Oficina Europea de Policía, fundada en 1995 con sede en La Haya, tiene como misiones principales la lucha contra el terrorismo, el tráfico internacional de estupefacientes, el blanqueo de capitales y el tráfico de migrantes [Reglamento (UE) 2016/794, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol); a partir de ahora Reglamento (UE) 2016/794]. Para ello cuenta con herramientas como la red de comunicación SIENA o sus oficiales de enlace desplegados en más de cuarenta países.

Si atendemos a su mandato, podemos observar cómo la lucha contra la inmigración ilegal y el terrorismo coinciden con aquellas encomendadas a Frontex en su art. 3.1.a) del Reglamento (UE) 2019/1896, «... la prevención y detección de la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores, en particular el tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos, y el terrorismo...», pero, a mayores, es difícilmente imaginable en este mundo globalizado suponer que organizaciones estrictamente nacionales se dedican a este tipo de delitos tan graves; más bien todo lo contrario, pues estos grupos suelen ser internacionales, y gestionan unas rutas transfronterizas utilizadas para la comisión de un

gran número de ilícitos, ya sea tráfico de armas, migrantes, drogas, introducción de terroristas, etc. Lo que nos lleva a afirmar que «ces réseaux son multitâches» (Quillé, 2019, p. 56) y, en consecuencia, la cooperación entre Europol y Frontex se convierte en una *conditio sine qua non* para luchar efectivamente contra esa criminalidad transfronteriza, y además en una obligación en virtud de las misiones encomendadas a la AEGFC [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 10.1.q); 68.1.b); y considerandos 41 y 76].

El actual acuerdo entre ambas agencias data del 4 de diciembre de 2015, si bien el 4 de octubre de 2018 se estableció una declaración de principios para la colaboración entre Europol y Frontex (Frontex y Europol, 2018), que matiza en su art. 3 el ámbito al que se ceñirá, esto es, a los delitos relacionados con «el tráfico de seres humanos, el terrorismo y otras actividades trasfronterizas». Para la consecución real de esa colaboración se hace imprescindible, según disponen en el art. 4 de ese acuerdo y el considerando 86 del Reglamento (UE) 2019/1896, un intercambio efectivo de información «estratégica y operativa» en la que se incluya el *modus operandi*, «la evaluación de las amenazas, el análisis de riesgos y los informes de situación», pudiendo transmitirse los datos personales de los sospechosos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 87.1.d; y art. 90], recogidos en las operaciones conjuntas o intervenciones rápidas, generalmente relacionados con el tráfico de armas, drogas e inmigrantes. Igualmente se crearán equipos conjuntos para afrontar «retos migratorios desproporcionados en puntos críticos concretos de sus fronteras exteriores caracterizados por grandes flujos migratorios mixtos de entrada», como los *hotspots* analizados anteriormente [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 40.1 y considerando 50]; se intercambian oficiales de enlace desde enero de 2021 (Europol, 2021); se celebra al menos una reunión conjunta al año de los consejos de administración de ambas agencias [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 104.3]; o se invita a representantes de Europol a las reuniones del consejo de administración de Frontex [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 104.6].

Además, en el caso concreto de Europol, debemos subrayar igualmente la notable colaboración que se viene desarrollando entre esta agencia y Frontex desde febrero de 2016 en la operación Tritón, colaboración que está encuadrada en el marco del programa PeDRA (Processing Personal Data for Risk Analysis), a través del cual los datos personales de

aquellos sospechosos de delitos transfronterizos graves, como terrorismo, o tráfico y trata de personas, ya no serían desechados, sino que se transferirían a Europol a fin de facilitar sus pesquisas y abrir nuevas líneas de investigación (De Pablo del Campo, 2018, p. 20). En este contexto colaborativo, Europol ha decidido además enviar «agentes invitados» a las operaciones de la AEGFC a fin de recopilar información y asistir en aquellas labores que pudiesen ser tangenciales entre ambas agencias. Esto sucede, por ejemplo, en la operación Sophia (actualmente Irini) (Bachoué Pedrouzo, 2019, p. 91), en la que desde marzo de 2018 trabajan conjuntamente equipos de expertos de Frontex y Europol, a fin de compartir información que lleve a la desarticulación de redes de tráfico de seres humanos, y a la sombra de cuyo mandato se ha procedido a la detención de 143 presuntos traficantes de migrantes y la destrucción de 545 embarcaciones (Velasco Miranda, 2022, pp. 215-220).

8.1.2. Agencia de Asilo de la Unión Europea

Por lo que respecta a la EUAA, Agencia de Asilo de la Unión Europea [Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea], su misión fundamental está íntimamente ligada a las labores operativas de la AEGFC, siendo de hecho una de las agencias que en la crisis de 2015 vio desbordadas sus capacidades con la llamada «crisis de los refugiados», donde tuvo que gestionar cientos de miles de solicitudes de asilo (Parlamento Europeo, 2017).

La cooperación con la antigua Oficina Europea del Apoyo al Asilo viene establecida en los artículos 68.1.c), y el art. 10.1.r) del Reglamento (UE) 2019/1896, así como en sus considerandos 53 y 76, donde se estipula que:

La Agencia (Frontex) y la EASO (actualmente EUAA) deben cooperar estrechamente para abordar con eficacia los retos migratorios, caracterizados por flujos migratorios mixtos de gran volumen, en particular en las fronteras exteriores. [...] la Agencia y la EASO (actual EUAA) deben coordinar sus actividades y ayudar a los Estados miembros a facilitar el procedimiento de protección internacional y el procedimiento de retorno...

El 18 de julio de 2019, estas dos agencias firmaron un nuevo plan de cooperación para el periodo 2019-2021, fortaleciendo sus capacidades conjuntas en cuanto a la gestión de los procedimientos de asilo, migración y cruce de fronteras (Frontex y EUAA, 2019).

Este acuerdo sienta las bases para una sólida cooperación en áreas como el intercambio de información [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 87.1.c) y 88.1; y considerando 86]; análisis de riesgos y mapas de situación; formación e intercambio de buenas prácticas [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 62]; *hotspots*, en los que participará igualmente Europol; y actividades de retorno donde se tendrán en cuenta los informes de la EUAA [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 48.2 b)]. De igual manera prevé la creación de equipos, similares a los mencionados anteriormente al respecto de Europol, cuando un Estado miembro «se enfrente a retos de migración concretos y desproporcionados en zonas particulares de sus fronteras exteriores» [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 40.1 y 40.4 b); y considerando 50].

A fin de mejorar la comunicación entre estas agencias se han desplegado simultáneamente agentes de enlace en sus respectivas sedes; de igual manera, se ha previsto celebrar conjuntamente reuniones de sus respectivos consejos de administración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 104.3], y Frontex además puede invitar a representantes de la EUAA a las reuniones de su consejo de administración [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 104.6], así como a participar en su foro consultivo [Reglamento (UE) 2019/1896: 108.2].

En definitiva, no podemos entender de otra manera la colaboración entre estas agencias, sino mediante una estrecha simbiosis dados los mandatos que les han sido otorgados, especialmente desde la perspectiva de la necesidad de gestionar flujos migratorios mixtos de una manera eficaz y eficiente.

8.2. Cooperación con terceros países

Desde sus orígenes, la cooperación internacional de la Agencia ha perseguido dos grandes fines. Por un lado, facilitar la cooperación entre los Estados miembros y terceros Estados y, por otro lado, potenciar la

cooperación directa entre Frontex y esos mismos terceros Estados, así como otras organizaciones internacionales, instituciones europeas y agencias (Comisión Europea, 2010b, p. 14).

Debemos matizar en este momento que distinguiremos dos clases de terceros Estados: aquellos que no forman parte de la UE, pero sí son miembros del espacio Schengen, que tienen una participación casi plena en las actividades de la Agencia (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein) (Billet, 2019, p. 134); y aquellos ajenos a la UE, incluso sin ser fronterizos con nuestro territorio, que son en los que centraremos el siguiente apartado.

A pesar de que la AEGFC no tiene personalidad internacional legal (Coman-Kund, 2018, pp. 202-204 y 276), sí podemos afirmar que tiene cierta capacidad de acción en la esfera internacional, representando el papel de un actor comunitario cuyas decisiones, en línea con la doctrina Meroni (Velasco Miranda, 2022, pp. 56-58; Coman-Kund, 2018, p. 275) y con el principio de equilibrio institucional, pudiesen atribuirse en última instancia a la UE.

La cooperación de la Agencia con terceros países, basada en los arts. 21.1 del TUE y 78.2.g) del TFUE, es de vital importancia, sobre todo con aquellos terceros Estados de origen o de tránsito de los migrantes. Tanto es así, que ha sufrido un impulso decisivo en el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896, de hecho, se puede afirmar que «es la agencia del ELSJ que ha experimentado un desarrollo más espectacular en la práctica en la cooperación con terceros estados en los últimos años» (Santos Vara, 2020, p. 106). Esta normativa se desarrolla en los arts. 71 a 77 del Reglamento (UE) 2019/1896, en comparación con el solitario art. 54 del Reglamento (UE) 2016/1624; lo que apunta claramente a un crecimiento acelerado y una diversificación de las tareas asignadas a la AEGFC en los últimos lustros (Pi Llorens, 2017; Santos Vara, 2020, pp. 111-112). Valga como ejemplo la supresión de la restricción geográfica que ahora le permite colaborar con cualquier Estado siempre que el fin sea contribuir a la protección y el refuerzo del régimen fronterizo de la UE.

La cooperación técnica y operativa con estos terceros Estados [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 87] es un elemento clave que

tiene como objetivos promover y consolidar «la gestión de la política integrada de las fronteras y la política de migración» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 71], a través de diversas acciones (Frontex, 2019b, pp. 32 y 42), como potenciar la política europea de retornos; mejorar la eficiencia operativa; desplegar funcionarios de enlace; realizar un seguimiento adecuado de los flujos migratorios y apoyar decididamente a terceros países en la gestión de fronteras y políticas migratorias, incluso con el despliegue del Cuerpo Permanente; facilitar el intercambio de información y de análisis de riesgos mediante la creación de redes de análisis de riesgos en terceros países (similares a FRAN, Frontex Risk Analysis Network), como la Comunidad de inteligencia Africa-Frontex (AFIC); la Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN); la Eastern European Borders Risk Analysis Network (EB-RAN); o la Turkey-Frontex Risk Analysis Network (TU-RAN) (Frontex, s. f., *Situational awareness and monitoring*).

La cooperación con los terceros Estados puede llevarse a cabo por la Agencia, o bien por los Estados miembros directamente⁷³, mediante el despliegue de dos herramientas diferentes: por un lado, los «acuerdos de trabajo» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 68.2; y art. 73 apartados 1, 2 y 4] concluidos entre la AEGFC y los terceros países, órganos y organismos de la Unión u organizaciones internacionales, y que estarán relacionados con la cooperación operativa principalmente, y siempre en el marco de «los ámbitos regulados por el presente Reglamento» [Reglamento (UE) 2019/1896: 73.1] y que detallarán «el alcance, la naturaleza y el propósito de la cooperación» en las actividades de la Agencia. En estos, se incluirán de igual manera cuestiones relativas al intercambio de información EUROSUR⁷⁴, siempre «velando por mantener la coheren-

73. Como los llevados a cabo en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 73.4]; incluyendo posibles intercambios de información relativos a EUROSUR [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 72].

74. Debemos diferenciar el intercambio de información sensible no clasificada y clasificada en el marco de EUROSUR; en el primero de los casos será suficiente con que así lo recoja el acuerdo de trabajo, mientras que en el segundo esa información solo será transferida con autorización del Supervisor Europeo de Protección de Datos, siempre que su uso esté en línea con la finalidad para la que se recogió, así se estipule en los acuerdos de trabajo y todo el proceso esté armonizado con el Reglamento (UE) 2018/1725.

cia» con las líneas maestras de la política exterior de la UE (TUE: art. 21.3), y desde un escrupuloso respeto a los derechos fundamentales, en particular al principio de *non-refoulement* y a la protección de datos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 71].

Por otro lado, mediante los «acuerdos sobre estatuto»⁷⁵ [Reglamento (UE) 2019/1896: art 73.3] firmados entre la UE y el tercer Estado, en virtud del procedimiento previsto en el artículo 218.6 del TFUE, esto es, negociados por la Comisión y adoptados por el Consejo tras la aprobación del Parlamento Europeo; estos acuerdos versarán eminentemente sobre competencias ejecutivas, como el despliegue de equipos en territorio del tercer Estado; o «el alcance de la operación, disposiciones sobre responsabilidad civil y penal y las funciones y competencias de los miembros de los equipos, medidas relacionadas con el establecimiento de una antena y medidas prácticas relativas al respeto de los derechos fundamentales» [Decisión (UE) 2018/1031 del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo sobre el Estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania, p. 6]. Claros ejemplos de los acuerdos de estatuto pueden ser el firmado con Macedonia del Norte el 26 de octubre de 2022, mediante el cual se ha procedido al despliegue de más de 100 integrantes del Cuerpo Permanente a partir del 1 de abril de 2023 en una nueva operación conjunta en ese país balcánico (Frontex, 2022d); o la llevada a cabo en Moldavia, donde se han desplegado unos 50 miembros del SC este mismo 2023, dentro de la Joint Operation Moldova 2023 (Frontex, 2023d).

Si bien, en ningún caso, ni los acuerdos de trabajo ni los acuerdos sobre estatuto deben considerarse tratados internacionales ni implican obligación internacional alguna para la UE (Santos Vara, 2020, p. 114).

75. Actualmente, hay diferentes acuerdos sobre estatuto firmados, sirvan de ejemplo los ratificados con Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

El procedimiento por el que se definen los acuerdos de trabajo⁷⁶, que, no olvidemos, deben versar sobre labores técnicas y operativas comprendidas en el mandato de la Agencia, es bastante antiguo, data de 2006, y se aplica a aquellos referidos tanto a terceros países como organizaciones internacionales.

Tal como se expone en el art. 2 de la decisión del consejo de administración sobre la conclusión de acuerdos de trabajo, así como el art. 76.4 del Reglamento (UE) 2019/1896, el procedimiento será el siguiente: inicialmente el director ejecutivo dispondrá que se comience a negociar con el tercer Estado o la organización internacional. En el primero de los casos, el referido a terceros Estados, se observará una diferencia sustancial, pues se hace preceptiva la consulta a la Comisión y a los diferentes Estados miembros a fin de alinear el acuerdo con las políticas europeas y nacionales. Esta disposición inicial del director ejecutivo, así como las líneas marcadas por las instituciones europeas y por los distintos Estados miembros, serán posteriormente aprobadas por el consejo de administración de la AEGFC.

Una vez dado este paso, el director ejecutivo y los miembros de su equipo negociarán con las autoridades competentes de los terceros Estados o de las organizaciones internacionales hasta obtener un borrador del acuerdo, que será sometido a la aprobación previa de la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 76.4]. Tanto el borrador como la propuesta de la Comisión serán posteriormente trasladadas al consejo de administración, que adoptará una decisión por mayoría absoluta de sus miembros. El acuerdo finalmente se firmará por el director ejecutivo y el presidente del consejo de administración.

El papel de las instituciones europeas en los referidos acuerdos va a ser esencial, con un control *ex ante* y una fiscalización del desarrollo de los mismos *ex post*. Inicialmente la Comisión diseñará un modelo de

76. Además de los mencionados acuerdos de estatuto, Frontex tiene actualmente firmados los siguientes acuerdos de trabajo (coincidiendo acuerdos de estatuto y de trabajo en algunos casos): Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia Herzegovina, Canadá, Cabo Verde, Macedonia del Norte, Georgia, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Nigeria, Federación Rusa, Serbia, Turquía, Ucrania y EE. UU.

acuerdo de trabajo, previa consulta a los Estados miembros, la AEGFC, la FRA y el Supervisor Europeo de Protección de Datos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 76], en el que se incluirán los posibles intercambios de información en el marco de EUROSUR. Si el acuerdo bilateral fuese a ser aprobado entre el tercer país y un Estado miembro, este último informaría a la Comisión, que lo remitirá al Consejo y a la Agencia. La Comisión, en todo momento, garantizará que ese acuerdo es consistente con la política europea de derechos fundamentales y con la política de seguridad y defensa, por lo que contará para este fin con el asesoramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 25 y considerando 89]. Si, por el contrario, el acuerdo se celebrase entre la Agencia y un tercer o terceros Estados, la Agencia lo notificaría al Parlamento Europeo y la Comisión, siendo necesario el visto bueno de esta última antes de la aprobación del acuerdo por el consejo de administración.

Como se puede observar, las posiciones que mantengan la Comisión y los Estados miembros son de gran relevancia a la hora de adoptar estos acuerdos; tanto directamente, pues deben ser escuchados, la propuesta de la Comisión debe ser tenida en cuenta por el consejo de administración y esos acuerdos están sujetos a la «aprobación previa de la Comisión» [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 68.3 y 76.4]; así como indirectamente, pues no olvidemos que el consejo de administración está formado por los representantes de los Estados miembros y de la Comisión, a razón de un representante por Estado miembro y dos por parte de la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 101.1] y, por lo tanto, cuentan con la mayoría absoluta en las votaciones de este órgano.

Asimismo, y como elemento de fiscalización, la Agencia está obligada a mantener constantemente informados al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre estos acuerdos y las actividades relacionadas con los mismos, especialmente en lo tocante a derechos fundamentales, despliegues, operaciones de retorno y la asistencia técnica y operativa [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 68.2, 73 apartados 7 y 8]; debiendo ser el desarrollo de esas políticas técnicas y operativas siempre «conforme» al ciclo de política estratégica plurianual, de acuerdo al art 8.5 del Reglamento (UE) 2019/1896.

En este punto, debemos recordar que estos acuerdos de trabajo no son tratados internacionales a la usanza del art. 218 del TFUE y, que por lo tanto, sus efectos y su capacidad de imponerse y ser legalmente exigibles es muy limitada, tratándose de acuerdos de cooperación que podrían tener como mayor consecuencia a su incumplimiento la suspensión o cancelación del mismo, por lo que el papel de la Comisión, a tenor de los arts. 17 del TUE y 218 del TFUE, no se vería amenazado (Coman-Kund, 2018, pp. 196, 208-209).

Operativamente, podemos destacar que la AEGFC desplegó por primera vez a funcionarios en un tercer Estado en el contexto de una operación conjunta en Albania en mayo de 2019, en el marco de un nuevo escenario ya previsto por la Comisión en febrero de ese mismo año (Comisión Europea, 2018a, p. 14; Comisión Europea, 2019b); a esta operación le seguirían otras en Montenegro y Serbia (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, respuesta de la Comisión al considerando 46), Moldavia (Frontex, 2023d) y posteriormente Macedonia del Norte (Frontex, 2022d). No obstante, estos despliegues en terceros Estados no han dejado de generar dudas tanto desde un punto de vista ético como legal, relativas, por ejemplo, al plan operativo, cuyo valor jurídico y su exigibilidad están en entredicho; o la responsabilidad de los funcionarios de la Agencia, que al no depender de un Estado miembro directamente podrían verse sustraídos a la exigencia de responsabilidades penales por sus actos [European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2018, p. 17]; o la ausencia de imperio que tienen las normas europeas en esos terceros Estados, especialmente cuando los funcionarios europeos deban trabajar bajo la supervisión e instrucciones de los funcionarios de esos Estados, lo que puede generar situaciones calificadas por ECRE (2018, p. 17) como «extremely problematic», razón por la que en la actualidad se han limitado estas operaciones a terceros Estados signatarios del CEDH, dado que es imprescindible asegurar que estas actividades no menoscaban los estándares europeos en cuanto al respeto a los valores europeos y a los derechos fundamentales (Crawford y Olleson, 2014, p. 444; Rijpma *et al.*, 2016, p. 26; Santos Vara, 2020, p. 121).

En este sentido y en el ámbito de la cooperación con los terceros Estados, la Agencia y sus funcionarios siempre se atenderán a la normativa europea, especialmente en lo referente al exigido respeto a los derechos

fundamentales, incluso si se hallan en territorio soberano de esos terceros actores [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 73]; en este último caso, y en concreto cuando los funcionarios de Frontex ejerzan competencias ejecutivas, su despliegue estará regido por un acuerdo de trabajo público que abarque todos los ámbitos de su despliegue, objetivo de la misión, funciones y competencias, responsabilidades, mecanismo de denuncia, etc.

En este contexto de la acción exterior, la seguridad de los funcionarios de la AEGFC será siempre prioritaria [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 74], siendo el director ejecutivo quien la garantice en todo momento; pues, si esta no estuviese asegurada, debería adoptar las decisiones necesarias para la «suspensión o el cese» de esa cooperación que esté poniendo en riesgo la seguridad del personal de la Agencia. En esa misma línea, los Estados miembros no se verán obligados a adscribir recursos humanos a aquellas operaciones en las que no se pueda garantizar la seguridad de sus funcionarios o entiendan que la integridad de su personal está especialmente expuesta, por lo que se les eximiría de esas contribuciones mediante la exposición por escrito de su razonamiento, con una antelación de al menos veintiún días antes del comienzo del despliegue.

Es interesante hacer mención a la capacidad de la AEGFC para diseñar e implementar proyectos de asistencia técnica en terceros países a cargo de fondos europeos [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 74.6]; competencia esta que le confiere una carta muy relevante a la hora de negociar los acuerdos de trabajo con estos países, que en ocasiones se verán «predispuestos» a aceptar determinadas condiciones a cambio de un apoyo en proyectos de ayuda al desarrollo o de asistencia técnica, que necesitan desesperadamente (Velasco Miranda, 2022, pp. 81-83).

Destaca igualmente, en el artículo de nuevo cuño 77.8 del Reglamento (UE) 2019/1896, la posibilidad por parte de la Agencia de invitar a observadores de «instituciones, órganos u organismos de la UE», así como de misiones PCSD o de otras organizaciones internacionales, a tomar parte en sus diferentes actividades, tales como operaciones conjuntas, análisis de riesgos o programas de formación; siempre asumiendo el código de conducta de la AEGFC y con el previo acuerdo del Estado miembro implicado. Valgan como muestra los observadores que participaron en

la operación Tritón en 2016, provenientes de las instituciones con competencias en materia fronteriza de Albania, Moldavia, Ucrania y Nigeria (Frontex, 2017).

Finalmente, y de manera accesoria, apuntaremos que también se admite la cooperación bilateral o multilateral entre los Estados miembros y terceros Estados siempre que esta no «pueda comprometer el funcionamiento o la realización de los objetivos de la Agencia» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 7.5].

8.3. Funcionarios de enlace, antenas e intercambio de información

El legislador europeo, a fin de que la AEGFC pueda cumplir de una manera más eficaz su mandato, ha decidido dotarla de la posibilidad de desplegar funcionarios de enlace en terceros Estados [Reglamento (UE) 2019/1240, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración]; diferenciándose sus misiones y su regulación en virtud de si su representación es ante uno o varios Estados miembros o ante terceros Estados.

Nos centraremos primeramente en la representación que llevan a cabo los funcionarios de enlace ante terceros Estados. Esta medida, propuesta por el director ejecutivo, estará sometida a la aprobación del consejo de administración y al previo y preceptivo visto bueno de la Comisión [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 76.5 y 77]. Los funcionarios de enlace serán desplegados en aquellos países de especial relevancia para la lucha contra la inmigración irregular, generalmente por representar los lugares de origen o tránsito de los migrantes, como, por ejemplo, los desplegados en 2023 en Gambia y Mauritania (DCA-MBD 14/2023); pudiendo esos mismos países destacar de manera recíproca funcionarios de enlace a la Agencia.

Según refiere el mencionado art. 77 del Reglamento (UE) 2019/1896, las misiones de los funcionarios de enlace se centrarán en el «establecimiento y mantenimiento de contactos con las autoridades competentes»;

«contribuir a la prevención y a la lucha contra la inmigración irregular»; favorecer las operaciones de retorno; y «prestar asistencia técnica en la identificación» de ciudadanos extranjeros y la «obtención de documentos de viaje».

Por lo que respecta a aquellos desplegados en los Estados miembros, debemos comenzar recordando que una de las misiones que tiene encomendadas la AEGFC es la de «supervisar la gestión de las fronteras exteriores mediante funcionarios de enlace de la Agencia en los Estados miembros» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 10.1.e)]. En este contexto, la figura del agente de enlace se convertirá en un actor principal en la escena de la cooperación de la Agencia con los Estados miembros [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 31], a fin de realizar un oportuno «seguimiento de la gestión de las fronteras exteriores y en materia de retorno» en los mismos.

El despliegue de estos funcionarios, que seguirán únicamente las instrucciones de la Agencia y podrán ocuparse de hasta cuatro países cercanos geográficamente, se decidirá por el consejo de administración a propuesta del director ejecutivo [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 31.1 y 7].

Entre sus tareas más relevantes cabe destacar, entre otras [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 31.3], recogida de información para los análisis de riesgos y evaluaciones de vulnerabilidad; seguimiento de las medidas implementadas por los Estados miembros; asistencia a los Estados miembros en las comunicaciones entre estos y la Agencia; colaboración en la planificación de los planes de contingencia; o mantener constantemente informada a la AEGFC acerca de toda circunstancia que afecte a las fronteras exteriores en los Estados miembros en los que se encuentre destinado. Para estos fines, mantendrá un contacto periódico con las autoridades nacionales del Estado miembro encargadas de la gestión de las fronteras exteriores, y tendrá acceso permanente a la información proveniente del centro de coordinación nacional y de los mapas de situaciones correspondientes. Todo lo expuesto representa *de facto* una supervisión y un control de las capacidades nacionales, los recursos humanos y materiales, la implementación de la normativa comunitaria y de las recomendaciones y decisiones emanadas de la AEGFC, lo que supone un mecanismo de alerta temprana sobre la situación

y el desempeño de los Estados miembros en cuestión, capaz de poner sobre aviso a la Agencia acerca de determinadas vulnerabilidades con el tiempo suficiente como para corregir las deficiencias actuales detectadas y prevenir males futuros.

Aunque se puede observar claramente que la intención del legislador es crear una figura que suponga «reforzar la cooperación y el diálogo» entre la Agencia y los Estados miembros [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 31.3], hay autores que los perciben como un auténtico *corps expéditionnaire* [Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018] por la intromisión que suponen en las competencias soberanas de esas naciones. Esta es una visión limitada de la realidad, en la que volvemos a políticas localistas, olvidando que todos viajamos en el mismo barco; y que los funcionarios de enlace pueden representar una herramienta esencial tanto dentro como principalmente fuera de nuestras fronteras, para obtener una información fundamental en cuanto a los flujos migratorios, así como respecto de nuestras posibles vulnerabilidades y poder, en consecuencia, proceder a su corrección temprana.

La figura de los funcionarios de enlace se va a ver complementada por las antenas de la Agencia, un concepto similar, pero cuya ejecución se restringe a un periodo temporal limitado.

Estas antenas se establecerán previo acuerdo con el Estado de acogida, con la misión de «facilitar y mejorar la coordinación de las actividades operativas» y de «garantizar la gestión eficaz de los recursos humanos y técnicos de la Agencia» [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 60]. Se trata de una figura no recogida en anteriores regulaciones, que se instaurará mediante una resolución del consejo de administración a propuesta del director ejecutivo, en la que se fijen la composición y el término temporal de la misma [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 60.4 y 5].

El responsable de cada antena será nombrado por el director ejecutivo y constituirá el punto de contacto único con la Agencia. Sus funciones, establecidas en el art. 60.3 del Reglamento (UE) 2019/1896, girarán en torno a las siguientes tareas:

- a. apoyo operativo y logístico a la Agencia y sus representantes en las funciones asignadas;
- b. apoyo al Estado miembro de acogida en las labores que desempeñe y sean de interés para la Agencia;
- c. informar permanentemente de la situación sobre el terreno a la Agencia y sus diferentes unidades.

En cuanto al intercambio de información, este viene regulado en los arts. 11 a 17 del Reglamento (UE) 2019/1896; donde se sientan las bases para esta interacción entre la Agencia y otros actores como las instituciones europeas y los Estados miembros, que tendrán la obligación de compartir de buena fe «toda la información necesaria» para el desempeño de las funciones atribuidas a la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 12]. Contribuyendo así a facilitar un tránsito rápido y seguro de los viajeros a través de nuestras fronteras, lo que potencia de manera decidida a la economía europea, a la par que se limita y filtra la inmigración irregular (Steffens, 2020, pp. 8-11).

Estos intercambios se llevarán a cabo a través de los puntos nacionales de contacto⁷⁷, (National Frontex Point of Contact, o NFPOC por sus siglas en inglés), que deberán permanecer operativos ininterrumpidamente y garantizar los estándares de calidad fijados por la Agencia; pudiendo además los Estados miembros destinar hasta dos funcionarios de enlace en Varsovia a fin de facilitar las comunicaciones entre las partes. Para estos fines, la Agencia creará y dará soporte a una red de comunicación segura, tanto para información sensible no clasificada como para información clasificada⁷⁸; siempre en armonía con la normativa europea de protección de datos, y ajustada a las directrices básicas establecidas por eu-LISA [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 19].

Como hemos podido observar en los párrafos anteriores, la Agencia ha apostado decididamente por una activa colaboración con los Estados miembros y terceros Estados que le ayude a cumplir con su mandato.

77. Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 13-17. En los que se detalla que los centros nacionales de coordinación se encargarán de la información proveniente de EUROSUR.

78. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 14.1 apartado f), hasta el grado de *Confidential UE/EU Confidential*.

Esta conlleva una apuesta muy importante en recursos humanos y materiales, pero también reporta importantes beneficios en el ámbito de la cooperación, y sobre todo de la obtención de información que genere una inteligencia de calidad a fin de que la AEGFC pueda adoptar unas decisiones óptimas para los intereses europeos; y que, además, le permita tanto prever futuras crisis migratorias como atajar las vulnerabilidades de los Estados miembros de manera anticipada. Sin embargo, no todo son luces, al detectarse en ocasiones el uso por parte de la UE de su posición dominante para concluir determinados acuerdos con terceros Estados, lo que sin duda nos deja un sabor agridulce en boca.

9. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la protección de los derechos fundamentales

«El respeto y la protección de los derechos fundamentales son componentes incondicionales y esenciales de una gestión integrada de fronteras efectiva» (Frontex, s. f., *Fundamental rights*). Así comienza la sección dedicada a los derechos fundamentales de la página web oficial de la AEGFC, imponiendo el respeto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951, y su Protocolo de 1967).

Los derechos fundamentales siguen teniendo una primacía y una relevancia notable en este nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 de la AEGFC, donde son nombrados hasta en doscientas ocho ocasiones; lo que nos da una idea del interés del legislador en asegurar su protección y acallar voces críticas ante acciones pasadas difícilmente justificables; y a pesar de que su regulación se posterga hasta los arts. 80 y 81 del Reglamento (UE) 2019/1896, en comparación con los arts. 34 y 35 de la anterior normativa [Reglamento (UE) 2016/1624], esta resulta ser mucho más precisa y elaborada.

Si bien es cierto que, tal y como apuntan algunos autores como Tania Racho (2019, pp. 163-178) o Cécile Dubernet (2018, p. 205), podemos estar ante un caso de *name dropping*, esto es, la utilización excesiva de

un término sin que este tenga un reflejo en la realidad de la Agencia y en su protección efectiva de los derechos fundamentales (Guilloud-Colliat, 2019, p. 190). Y es que la orientación de sus actividades puede estar en algunos casos más cercana a un control efectivo y cada vez más militarizado de las fronteras que a la protección de los derechos de los migrantes (Bouveresse, 2017, p. 477; Léonard y Kaunert, 2022, pp. 1417-1429); siendo necesario, a juicio del autor, buscar un equilibrio operativo entre estos parámetros y, en caso de duda, por supuesto, primar los derechos fundamentales de las personas.

Por lo tanto, no debemos apresurarnos al afirmar que esta abundancia del término «derechos fundamentales» en la nueva regulación de Frontex implica un viraje en la política de derechos fundamentales de la Agencia (Racho, 2019, p. 178); sino más bien puede reflejar la indefinición de las instituciones europeas y los Estados miembros en la adopción de una política migratoria y fronteriza común, sólida y unidireccional (Tinière, 2019, pp. 14-18).

Sin embargo, se observa una clara y positiva evolución en la que la salvaguarda de los derechos fundamentales y la puesta en marcha de mecanismos para su protección son una realidad en consonancia con los avances experimentados por la Agencia (Freudlsperger *et al.*, 2022, p. 19).

Las líneas estratégicas en cuanto a los derechos fundamentales de la AEGFC se perfilan en el art. 80 del Reglamento (UE) 2019/1896, donde se visualiza la obligación de que la Agencia garantice la protección de los mismos en todas las actividades que realice, lo que llevará a cabo en cooperación con otros órganos como el foro consultivo o el agente de derechos fundamentales (ADF).

Entre los elementos esenciales de esta política de protección, respeto y promoción de los derechos fundamentales podemos citar (Frontex, s. f., *Fundamental rights*):

- a. La estrategia de derechos fundamentales de la Agencia, que sirve de marco para armonizar las actividades de la Agencia con los principios y estándares europeos de derechos fundamentales,

- promoviéndolos y protegiéndolos mediante planes de acción concretos para cada una de sus actividades (Frontex, 2021a);
- b.** El Serious Incident Report o SIR, mediante el que los miembros de la Agencia ponen en conocimiento del agente de derechos fundamentales y su oficina, bien posibles violaciones de la legislación y el código de conducta, o bien infracciones sospechosas de suponer una violación de los derechos fundamentales;
 - c.** Un mecanismo de denuncia para aquellos ciudadanos que hayan visto sus derechos fundamentales perjudicados directamente por las acciones u omisiones de la Agencia;
 - d.** El agente de derechos fundamentales y el foro consultivo que asesora a la AEGFC en la protección y la promoción de esos derechos.

Aunque todos los elementos anteriores han sido criticados en una u otra ocasión por su naturaleza y efectividad, comenzaremos analizando brevemente algunas de las deficiencias encontradas en el foro consultivo, los perfiles de los guardias de fronteras, o el SIR; antes de dedicarnos al examen de manera individualizada del mecanismo de denuncias que, por su trascendencia y singularidad, merece un estudio aparte.

Las críticas arrojadas sobre el foro consultivo son múltiples, siendo particularmente significativas las desglosadas en el informe emitido por el grupo de trabajo del Parlamento Europeo, Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) (2021b, p. 10), quien ve necesario que se incluya a este órgano en aquellos procesos que le sean relevantes por su contenido relacionado con los derechos fundamentales con el tiempo suficiente para emitir un juicio de calidad; si el factor temporal es importante, también lo es el humano, y en este informe se resalta la acuciante carencia de personal que sufre el foro consultivo, especialmente en lo concerniente a monitores de derechos fundamentales, cuyo número es absolutamente insuficiente. Si bien, se han dado pasos para corregirlo mediante las oportunas convocatorias de personal, como, por ejemplo, los cuarenta y seis nuevos monitores que comenzaron a ejercer sus funciones a finales de 2022, lo que incrementó sustancialmente la efectividad de los mecanismos de supervisión de derechos fundamentales (Frontex, 2022e; 2023c, p. 9). Además, en un ejercicio de transparencia, se insta en ese informe a que los dictámenes que emita el foro consultivo lleguen al Parlamento Europeo.

Ante estas críticas, el consejo de administración de la Agencia no se ha quedado de manos cruzadas, pues ha implementado decisiones como la emanada del consejo de administración el 20 de julio de 2022 (DCA-MBD 43/2022), para garantizar que tanto el director ejecutivo como ese consejo de administración mantienen informado al foro consultivo sobre el seguimiento que se está haciendo de sus recomendaciones, así como aseguran que se toman las medidas adecuadas con respecto a las decisiones adoptadas por el ADF.

Se ha criticado también la inexistencia de un perfil concreto de mediador cultural entre aquellos guardias de fronteras desplegados por la AEGFC (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, considerando 52), dada la relevancia que adquiere esta figura en las entrevistas de *screeners*⁷⁹ o *debriefers*⁸⁰ al llegar los inmigrantes a nuestras fronteras exteriores, sobre todo si entendemos que en ocasiones vienen de países donde la policía no está considerada como un «servicio» al ciudadano (Frontex, 2019a, pp. 97 y 98). Esta crítica se origina debido a que, actualmente, la política de la Comisión y de la Agencia tiende a crear perfiles más genéricos que le otorguen una mayor flexibilidad operativa, por lo que se ha optado por formar someramente en mediación cultural a otros perfiles. Generalmente, esa figura de mediador cultural la acaba ejerciendo inapropiadamente el intérprete, lo cual representa un grave problema, pues, por un lado, puede acabar orientando las entrevistas al asumir un rol que no le corresponde y, por otro lado, es posible que estemos dejando de obtener valiosa información al no generar suficientes lazos de confianza con los migrantes.

El cuanto al mecanismo SIR, observamos en las conclusiones emanadas del consejo de administración acerca del seguimiento de las recomendaciones realizadas por el ADF, a tenor del Serious Incident Report Mechanism (Consejo de administración de Frontex, Management Board conclusions of 28 January 2022 on the follow up of the FRO's recommendations regarding SIRs), cómo las propuestas de mejora de ese órgano colegiado giran en torno a los siguientes puntos:

79. Perfil de experto que contribuye a determinar la nacionalidad de los migrantes.

80. Perfil de experto que lleva a cabo entrevistas voluntarias con los migrantes y recoge información en las mismas.

1. Recuerda a los Estados miembros la importancia de asistir sin restricciones al agente de derechos fundamentales en sus investigaciones, en particular, proporcionándole toda la información necesaria.
2. Llama la atención del agente de derechos fundamentales acerca de su obligación con respecto a los Estados miembros a la hora de instruirlos, y con respecto a sus obligaciones para con su oficina y cómo cumplirlas; deberán además informar periódicamente al consejo de administración de la calidad en la interacción con los diferentes Estados.

Un avance singular respecto al mecanismo SIR, revisado en 2021, es que han empezado a publicarse en los últimos años, lo que es un fuerte indicio de la singladura que ha decidido tomar la Agencia en busca de la transparencia y un mayor respeto a los derechos fundamentales (Frontex, 2022e).

Los derechos fundamentales se articulan a nivel de los órganos de la Agencia, con mayor o menor éxito; pero no debemos perder la perspectiva acerca de su efectiva implementación a un nivel operativo por parte de los guardias de fronteras. Sin una observancia de los derechos fundamentales por parte de los funcionarios sobre el terreno, poco importaría el *constructo* elaborado a nivel organizacional. Este imperativo se ve reflejado en el trabajo diario de los funcionarios de la AEGFC, quienes «en el ejercicio de sus funciones y competencias, [...] garantizarán el pleno respeto de los derechos fundamentales y acatarán el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y el Derecho nacional del Estado miembro de acogida»⁸¹.

Operativamente, la Agencia va a basar la actuación de sus funcionarios en una correcta formación y una aplicación sistemática de su código de conducta [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 81]⁸². Este código,

81. Reglamento (UE) 2019/1896: art. 82.3; alusiones que se repiten en los arts. 43.4 y 80.1 de ese mismo reglamento, y que representan una modificación relevante con respecto al antiguo Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 10.2.

82. Existe un código de conducta específico para las operaciones de retorno [Reglamento (UE) 2019/1896: art 81.2 y 3] elaborado conjuntamente por la Agencia y el foro consultivo.

que tiene como objetivo principal asegurar el respeto a los derechos fundamentales, va a ser vinculante para todos aquellos que trabajen bajo el paraguas de la Agencia en cualquiera de sus actividades, especialmente aquellas conectadas con los grupos más vulnerables, como menores no acompañados, enfermos, mujeres, ancianos, personas en búsqueda de protección internacional, etc. En los apartados 2 y 3 de este artículo 80 del Reglamento (UE) 2019/1896 se pone énfasis en la especial protección de los grupos vulnerables, como acabamos de ver, y en el derecho de *non-refoulement*, dispuesto en el art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000. En concreto, y por lo que respecta a este derecho a la no devolución, se debe tener en cuenta que, incluso en el caso de que el Estado miembro haya alcanzado un acuerdo con otro tercer Estado, esto no le eximirá de sus responsabilidades y de su obligación de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales, entre los que se incluye el derecho de *non-refoulement*, así como de evitar actos de tortura y trato degradante [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 84].

9.1. El mecanismo de denuncia

Es indudable que en toda administración pública es necesario implantar un mecanismo que permita a los ciudadanos informar acerca de los posibles perjuicios o violaciones de derechos sufridos a manos de esas instituciones.

En el caso de la AEGFC, y a pesar de que se dispuso la creación de este mecanismo de denuncia en 2011 [Reglamento (CE) n.º 2007/2004: art. 26 bis, posteriormente introducido por la reforma del Reglamento (UE) n.º 1168/2011], sería el Defensor del Pueblo Europeo quien diese el pistoletazo de salida a este mecanismo, mediante un informe especial en 2013 (Defensor del Pueblo Europeo, 2013), en el que solicitaba formalmente de la Agencia «establecer un mecanismo para gestionar las denuncias por vulneración de derechos fundamentales en todas las operaciones conjuntas»; postura que fue posteriormente avalada por el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2015).

El mecanismo de denuncia acabó siendo finalmente desarrollado con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/1624, que le otorgó a Frontex la necesaria competencia para establecer este instrumento legal (Racho, 2019, p. 165). A juicio de Fabrice Leggeri (2018), antiguo director ejecutivo de la Agencia, este mecanismo constituía una herramienta esencial para registrar las posibles violaciones de derechos fundamentales, teniendo en cuenta la obligación que tiene la Agencia de respetarlos en todo momento, como elemento transversal que rige todas sus actividades en el ámbito de la gestión europea integrada de fronteras [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 3.2].

Si bien, como veremos a continuación, la existencia de un mecanismo de denuncia no asegura su efectividad ni implica que las actuaciones de la AEGFC vayan a ser siempre acordes con los derechos fundamentales que deben respetar (Poméon, 2017, p. 97).

La Agencia, según estipula el art. 111 del Reglamento (UE) 2019/1896 [en relación con el antiguo Reglamento (UE) 2016/1624: art. 72], tiene la obligación, conjuntamente con el agente de derechos fundamentales⁸³, de crear y mantener tanto un mecanismo de denuncia como una normativa eficaz que rijan su funcionamiento y garanticen el respeto de los derechos fundamentales (DCA-MBD 19/2022).

Esta obligación se hizo realidad mediante la decisión del director ejecutivo de Frontex R-ED-2016-106, de 6 de octubre de 2016; en la que se incluían dos anexos, el primero de ellos (Anexo I) definía las Reglas del mecanismo de denuncia; mientras que el segundo (Anexo II) fijaba el Modelo de denuncia estandarizado.

Esa primera regulación del mecanismo de denuncia se vería posteriormente modificada y perfeccionada por una segunda versión, a partir de la decisión del consejo de administración 19/2022, de 16 de marzo, sobre la adopción de las reglas de la Agencia sobre el mecanismo de denuncia.

En esta norma se detalla el procedimiento por el que cualquier persona o su representante podrán interponer denuncia fundamentada y

83. Vid. apartado 4.1.3 de esta monografía.

referenciada a hechos concretos ante la AEGFC, siempre que consideren que sus acciones u omisiones, o bien las de sus funcionarios, han violado sus derechos fundamentales. Debemos matizar que dentro del concepto de representante se considerarán incluidos familiares, organizaciones, abogados, etc. Además, en el caso de que se tratase de una violación de las reglas pertinentes al uso de la fuerza podrá hacerlo cualquier persona independientemente de que haya sido afectada o no (DCA-MBD 19/2022: arts. 3.3 y 14.1). Estas denuncias se plasmarán habitualmente en un documento con un formato estandarizado, disponible tanto en la web de la Agencia como en formato físico en los puntos donde se hallen desplegados sus funcionarios; si bien no es obligatorio su uso [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 111.10 *in fine*]. El límite temporal para su presentación será de un año tras los sucesos que ocasionaron la denuncia y presumiblemente violaron los derechos fundamentales del denunciante. Por otro lado, y con respecto al idioma de los formularios, este será cualquier lengua que presumiblemente utilicen los ciudadanos de esa zona⁸⁴, aunque la denuncia puede ser remitida en cualquier idioma, con una extensión recomendada de no más de quince páginas.

El mecanismo de denuncia define un proceso organizado en tres fases claramente diferenciadas: a. recepción de la denuncia y análisis de su admisibilidad; b. tratamiento de las denuncias admitidas a trámite; c. acciones a llevar a cabo por el director ejecutivo y el Estado miembro en las denuncias admitidas a trámite.

La fase de recepción de la denuncia y análisis de su admisibilidad (DCA-MBD 19/2022: arts. 5 y 6) comienza con la recepción de la misma por el agente de derechos fundamentales, que la registrará, informará de su recepción al denunciante y dará conocimiento al Estado miembro implicado.

El ADF continuará con el examen de la admisibilidad de la denuncia en función de su fundamentación; y, en consecuencia, en el plazo base de treinta días, ampliables a cuarenta y cinco, podrá optar, bien por admitirla, asignándole un número de caso y remitiéndosela inmediatamente al

84. Ha sido traducida a catorce idiomas como albanés, árabe, inglés, farsi, francés, georgiano, alemán, kurdo, pastún, ruso, serbio, español, tigrinya o urdu.

director ejecutivo, de todo lo que se informará al denunciante; o no admitirla, informando por escrito y razonadamente a la parte acusadora de que tiene un año para proporcionar más información a efectos de que se reevalúe su denuncia y haciéndole partícipe de los posibles recursos, entiéndase judiciales, tanto en el ámbito nacional como europeo, a los que puede optar para dar continuidad a su reclamación.

Este punto, la aceptación o denegación de la admisibilidad de una denuncia es uno de los apartados que genera mayores dudas con respecto a este mecanismo, dado que las decisiones del ADF no son recurribles administrativamente, a pesar de las graves consecuencias que pudiera acarrear su inadmisión. Por lo que, si el agente de derechos fundamentales no admitiese una denuncia por falta de fundamento, deberíamos entender que esta decisión únicamente sería susceptible de recurso ante el TJUE, que en virtud del art. 263 del TFUE «controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión (La AEGFC es uno de ellos) destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».

En la segunda fase, esto es, el tratamiento de las denuncias admitidas a trámite (DCA-MBD 19/2022: art. 7), el agente de derechos fundamentales redactará un informe en treinta días que será remitido al director ejecutivo, en el que refleje los hechos que se consideren probados y proponga las acciones que a su entender sean necesarias, que pueden oscilar entre la incoación de un procedimiento disciplinario y la remisión del asunto a las jurisdicciones civil o penal del Estado miembro donde se diesen los hechos.

Finalmente, en la tercera fase, acciones a llevar a cabo por el director ejecutivo y el Estado miembro en las denuncias admitidas a trámite (DCA-MBD 19/2022: arts. 8 y ss.), diferenciaremos entre dos tipos de autores, aquellos adscritos a la AEGFC y, por otro lado, los funcionarios cedidos por los Estados miembros.

En el primero de esos casos, cuando el presunto autor de la violación de los derechos fundamentales sea un miembro de la Agencia [Reglamento (UE) 2019/1896: art 43.6; en relación con el art. 55.5 apartado a)], el ADF lo comunicará al director ejecutivo, sugiriendo, bien aquellas medidas

disciplinarias que se consideren necesarias, en virtud del Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de la Unión Europea [Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE)] y de la Decisión 26/2018, del consejo de administración de la AEGFC, o bien, los procedimientos civiles o penales a seguir. El director ejecutivo asumirá la responsabilidad de mantener en todo momento informado al ADF acerca del curso de las acciones tomadas.

Por otro lado, cuando se trate de personal cedido por un Estado miembro [Reglamento (UE) 2019/1896: art 43.5], ese Estado se encargará de dar curso a la denuncia, estableciendo los procedimientos disciplinarios, civiles o penales que correspondan e informando posteriormente al ADF del resultado de los mismos. En la hipotética situación en la que ese Estado faltase a su obligación de informar, o su respuesta fuese vaga e imprecisa, el agente de derechos fundamentales procederá a dar cuenta de estos hechos al director ejecutivo y al consejo de administración. Afirmando la Agencia que, si el Estado en cuestión no informase sobre la resolución del asunto, podría continuar ella misma con las pesquisas, lo que es un avance claro con respecto a su postura de hace algunos años cuando afirmaba que, en esos casos, donde las infracciones eran cometidas por personal cedido, carecía tanto de autoridad sobre los servicios de fronteras de los diferentes Estados miembros como de la capacidad de llevar a cabo investigaciones en su territorio. Si bien, no parece factible que ese seguimiento pueda implicar consecuencias que emanen de la propia Agencia, salvo un posible apercebimiento moral en forma de declaración del consejo de administración, siendo la opción que se muestra como más factible la presentación de esos hechos ante las autoridades jurisdiccionales, bien del país en cuestión, o bien europeas.

Con respecto a las sanciones impuestas, cabe apuntar que si estas fuesen disciplinarias no podrían recurrirse, en ningún caso, ni aquellas impuestas por la Agencia ni las determinadas por los Estados miembros. En el caso de que las violaciones fuesen especialmente graves, como aquellas relativas al derecho a la protección internacional, se podría solicitar que el guardia de fronteras quedase inmediatamente relegado y apartado de sus funciones [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 111.8; DCA-MBD 19/2022: art. 10.4].

Es interesante observar que se dota al ADF de la capacidad de emprender acciones de manera inmediata en cualquier momento del procedimiento cuando haya un riesgo inminente o pueda producirse un daño irreparable para el denunciante o la Agencia, pudiendo incluso recomendar las acciones ejecutivas que considere apropiadas al director de la AEGFC (DCA-MBD 19/2022: art. 11).

La Agencia tendrá la obligación de dar cuenta de todos estos hechos en su informe anual, detallando «el número de reclamaciones recibidas, los tipos de violaciones de los derechos fundamentales a los que se refieren, las operaciones en cuestión y, en su caso, las medidas de seguimiento adoptadas» [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 104].

Finalmente, se dispone que este mecanismo de denuncia sea revisado dieciocho meses después de su entrada en vigor y, posteriormente, cada dos años a efectos de asegurar su buen funcionamiento.

Como en casi cualquier punto tratado, las opiniones que ha generado este mecanismo y su evolución han sido diversas, desde aquellos que lo ensalzaban sin reticencias, como el exdirector ejecutivo F. Leggeri; pasando por otros que matizaban su apoyo, como Tripoteau (2016), que veía en él simplemente una mejora a la hora de encausar la responsabilidad de la AEGFC y sus agentes; Giuseppe Campesi (2018b, p. 32), que lo calificaba como «insuficiente», o la Defensora del Pueblo Europeo, la Sra. Emily O'Reilly, quien avalaría su pertinencia siempre que se diesen las condiciones para que fuese «accesible y tuviese los medios para llevar a cabo investigaciones independientes, que (fueran) rápidas, detalladas y transparentes» (Defensor del Pueblo Europeo, 2021b); para terminar con sus detractores, autores como Nina Fabrizi-Racine (2017, p. 5), que lo definía como «une coquille vide» [concha vacía], o Amélie Poméon (2017, pp. 140-141), quien utilizaba el término «placebo» para referirse a este instrumento.

Probablemente la verdad, y más después de su actualización en 2022, esté a mitad de camino, *in medio virtus*, al representar este mecanismo un paso adelante en la protección de derechos fundamentales, si bien sigue estando necesitado de reformas que lo hagan realmente efectivo. Razón por la que estamos de acuerdo en algunas críticas que ya

realizaba con respecto a su versión anterior Juan Santos (2018, p. 179; 2020, pp. 123-126), al poner de relieve la indefinición del concepto de «seguimiento adecuado» por el ADF; o la incapacidad de este agente para imponer a la AEGFC o a los Estados miembros algún tipo de resolución. Esta incapacidad fue el motivo que llevó en su día al Consejo Europeo de Refugiados y Exilados (ECRE, 2018, p. 23) a realizar dos propuestas a fin de procurar el efectivo funcionamiento de este mecanismo, o bien una autonomía real del agente de derechos fundamentales para investigar, perseguir y hacer cumplir las medidas que autónomamente impusiese, o, en su defecto, que el legislador europeo considerase la posibilidad de que las denuncias recibidas en el contexto del mecanismo fuesen tratadas por un organismo externo a la Agencia, como el Defensor del Pueblo Europeo. Por desgracia, ninguna de las dos recomendaciones se han hecho realidad en el procedimiento instaurado por la normativa 19/2022 del consejo de administración de Frontex.

En conclusión, podemos afirmar que el mecanismo de denuncia es una gran herramienta, y supone un paso adelante decidido en la protección de los derechos fundamentales de los migrantes; si bien, no debe entenderse como un paso definitivo, pues mantiene algunas deficiencias de una relevancia notable, que nos llevan a adjetivarlo como un buen proyecto de mecanismo de denuncia con un amplio margen de mejora.

9.2. El acceso a documentos públicos y la protección de datos en la AEGFC

Bajo este apartado trataremos dos elementos relacionados con las actividades diarias de la Agencia y los derechos fundamentales, y que tienen como nexo común la trasmisión de información, como son el derecho de acceso a documentos públicos y el tratamiento de datos personales.

9.2.1. Acceso a documentos públicos

Dentro de las medidas de transparencia que la Agencia está obligada a implementar, y en línea con el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los documentos públicos oficiales, esta tendrá la obligación de

publicar toda información relevante referente a sus actividades [TFUE: art. 42; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: art. 42; Reglamento (CE) n.º 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, pp. 43-48 –a partir de ahora Reglamento (CE) n.º 1049/2001–; Reglamento (UE) 2019/1896: art. 114; DCA-MBD 25/2016]. Igualmente, la AEGFC tendrá que hacer frente al derecho que ostenta cualquier ciudadano europeo a realizar una consulta en cualquier lengua oficial, estando Frontex obligado a responder a su demanda [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 114.4; Reglamento (CE) n.º 1049/2001, pp. 43-48].

Una vez vista la situación *de iure*, centrémonos en la *de facto*, donde la información demandada no siempre va a estar disponible para su análisis (De Haas, 2019, pp. 183-185; Racho, 2019, pp. 177-178); generalmente por tratarse de una información sensible, en cuyo caso Frontex necesariamente dará las oportunas explicaciones. Sin embargo, estas justificaciones no son suficientes para algunos autores como Géraldine Bachoué (2019, p. 97), quien expresa sus dudas acerca de la consistencia de esos razonamientos operativos que impiden el acceso de los ciudadanos a una gran cantidad de datos de la Agencia. A pesar de lo cual, la Defensora del Pueblo Europeo, en sus decisiones del 31 de octubre de 2017 y de 23 de noviembre de 2017, ante los asuntos 1767/20017/KM (Battistin) y 1328/2007/EIS (Semsrott) respectivamente, ha considerado que el hecho de que Frontex no facilite información que pudiera ocasionarle un grave perjuicio operativo o técnico, como las coordenadas exactas de las interceptaciones en alta mar de buques con migrantes, está totalmente justificada (Caniard, 2019, pp. 50-51). Esta es una decisión correcta, pues la información operativa requerida, en ocasiones, puede no ser utilizada para fines lícitos, causando unos enormes perjuicios tanto a la Agencia como a los migrantes, que se verían abocados a rutas más largas y peligrosas, lo que beneficiaría únicamente a los traficantes de personas.

En línea con Géraldine Bachoué (2019), algunos autores como Mariana Gkliati y Jane Kilpatrick (2021, pp. 61-71) argumentan que el continuo discurso de la seguridad es utilizado como un medio para soterrar la falta de transparencia de la Agencia en un «perpetuo ciclo de crisis», evitando

que determinada información llegue a destinos como el Parlamento Europeo, al foro consultivo o mismamente a la población, lo que nos podría conducir a una nueva crisis institucional como la que precedían estos autores, y que hemos acabado contemplando en el caso de la dimisión de F. Leggeri, antiguo director ejecutivo de la AEGFC. Está claro que es muy complicado mantener unos estándares democráticos sin una debida transparencia, que es el soporte de todo el sistema y hace de nosotros una sociedad madura, capaz de recibir la información, analizarla, evaluar las consecuencias y, en caso de ser necesario, exigir responsabilidades.

Sin embargo, la AEGFC está dando pasos sólidos con la intención de solventar estos problemas, como, por ejemplo, la creación de una oficina dentro del departamento jurídico, encargada de dar salida a estas cuestiones relacionadas con el derecho a la información, y que está operativa desde 2017; o bien la publicación sistemática de todos los SIR reportados en los últimos años en una clara muestra de lo que parece ser una decidida apuesta por la transparencia.

9.2.2. Tratamiento de datos personales

En el ámbito del tratamiento de datos personales y la protección de datos en el seno de la Agencia, el legislador realiza una minuciosa y densa labor al desarrollar una reglamentación especialmente protectora para el ciudadano [Reglamento (UE) 2019/1896: arts. 86 a 92], en línea con la normativa dispuesta en el Reglamento (UE) 2018/1725 y el Reglamento (UE) 2016/679.

A priori la Agencia solo procesa los datos necesarios para cumplir con su mandato, asegurando siempre la protección del ciudadano, que se lleva a cabo de una manera independiente mediante la figura del agente de protección de datos (DCA-MBD 34/2015), especialmente en el caso de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional y de los ciudadanos sometidos a una acción de retorno (DCA-MBD 37/2016).

A continuación, haremos una breve mención del tratamiento de los datos operativos por su relevancia para las funciones policiales de la Agencia y sus socios [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 90]; se dispone

que aquellos datos recogidos por la AEGFC en el transcurso de sus operaciones, y que estén relacionados con números de matrícula, número de bastidor, de identificación de buques o aeronaves o directamente con personas físicas, solo podrán ser transmitidos bien a Europol o Eurojust cuando sea estrictamente necesario para el cumplimiento de sus mandatos, o bien a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en los Estados miembros, siempre que en ambos casos sean necesarios para la «prevención, detección, investigación o la persecución de delitos transfronterizos graves». Requerimientos estos que limitan enormemente las posibilidades de investigación, pero que, a su vez, dan una sólida protección a nuestros ciudadanos.

9.3. Cruzando la frontera

La Agencia ha venido experimentando multitud de fricciones en el campo de los derechos fundamentales con múltiples actores europeos, como el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo, el TJUE y por supuesto las ONG.

En concreto, estas ONG han visto cómo su papel quedaba en entredicho en numerosas ocasiones como consecuencia de las manifestaciones proferidas por ciertos responsables de la AEGFC, a quienes se les ha acusado de criminalizarlas en algunos casos (De Haas, 2019, p. 180). Valga como ejemplo la declaración realizada por su antiguo director ejecutivo, el Sr. Leggeri, quien afirmó en febrero de 2017 que las embarcaciones de las ONG, desafiando la normativa europea, actuaban en un espacio geográfico muy próximo a las costas libias, lo que originaba que los traficantes de personas sobrecargasen esas embarcaciones todavía más, con los riesgos que eso implicaba para la vida de los viajeros; si bien, posteriormente matizó que eso no acarrearía una acusación de connivencia entre las mafias y las ONG (Leggeri, 2017; Euronews, 2017).

Estas ONG comenzaron a su vez a inculpar repetidamente a la Agencia de llevar a cabo operaciones de *push back*⁸⁵, acusaciones a las que

85. Término utilizado para referirse a las devoluciones sumarias de inmigrantes.

se unirían más tarde diversos periodistas (Abril, 2022; Waters *et al.*, 2020). En ese mismo campo de batalla, diversas instituciones europeas adoptaron una postura clara, primero la Comisión culpó a Frontex de «tergiversar y ocultar información» (Abril, 2021); posteriormente, la Agencia se vio cercada por el Parlamento Europeo a través del grupo de trabajo Frontex Scrutiny Working Group (FSWG)⁸⁶, así como por varias acusaciones del Defensor del Pueblo Europeo⁸⁷, y debió asumir, por último, la decisión del consejo de administración de limitar los poderes ejecutivos del director a fin de no obstaculizar las investigaciones a las que estaba sometida la AEGFC. Todo ello condujo a una situación de no retorno para el director ejecutivo, a quien el informe de la Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude (OLAF) terminó por dar finalmente la puntilla, al acusarle a él y a su equipo de «acoso, mala conducta y posibles devoluciones en caliente de migrantes». El desenlace, como era previsible, supuso que el Sr. Leggeri presentase su dimisión el jueves 28 de abril de 2022, siendo esta aceptada por el Consejo al día siguiente. En ese momento pasó a ocupar el cargo de director ejecutivo de la Agencia con carácter accidental la lituana Aija Kalnaja, siendo nombrado oficialmente desde el 1 de mayo de 2023 el holandés Hans Leijtens (DCA-MBD 68/2022).

El Sr. Leggeri en su carta de despedida del personal de la Agencia (Comunicación personal, 20 de abril de 2022) respondió a las acusaciones de *push backs* afirmando que, tras las investigaciones realizadas en 2021, se había concluido que «there was no evidence of it»⁸⁸, sosteniendo que el motivo real por el que había perdido la confianza de las instituciones había sido un cambio en las políticas europeas, que buscaban «que el mandato central de Frontex (fuese) transformado en la práctica en (el

86. Parlamento Europeo, Frontex Scrutiny Working Group (FSWG), 2021b. En las que se concluyó que la Agencia no fue lo suficientemente diligente como para prevenir y evitar la comisión de infracciones relativas a los derechos fundamentales de los migrantes.

87. Decisión del Defensor del Pueblo Europeo en el asunto 01/5/2020/MHZ, en la que recomendó fehacientemente una mayor cooperación por parte de los Estados miembros y un mecanismo de denuncia más seguro y accesible para el ciudadano.

88. Según las conclusiones del consejo de administración de Frontex de 5 de marzo de 2021, de los trece casos presentados se determinó que en ocho no se había violado la normativa y en los cinco casos restantes no pudo llegarse a una conclusión definitiva.

de) un ente encargado de la protección de los derechos fundamentales controlando las actuaciones de los Estados miembros en sus fronteras exteriores»⁸⁹, un reto a su juicio muy diferente del que le habían impuesto los legisladores en 2016 y 2019, cuando le pidieron que crease la AEGFC. Entonces su mandato era crear «el primer cuerpo uniformado de la UE con competencias para asistir a los Estados miembros en la gestión y la protección de las fronteras exteriores»⁹⁰; mandato que todavía representaba su visión en 2021, el construir una Agencia que consolidase el ELSJ, pues, a su juicio, eso es lo que esperaban los Estados miembros y la ciudadanía europea de él. Pero, en su opinión, lamentablemente «esta visión no sigu(ió) siendo apoyada políticamente»⁹¹, por lo que declararía posteriormente haber ofrecido su dimisión como un último servicio a la AEGFC a fin de que se clarificase cuál era la misión de Frontex y se comenzasen a despejar incógnitas con respecto a las diferentes posturas de las que hemos hablado en múltiples ocasiones en esta monografía y que impiden tener una sola voz que nos haga avanzar de manera sólida y consistente hacia el futuro.

Por otro lado, la Agencia, en comunicado de 14 de octubre de 2022 (Frontex, 2022g), haciendo referencia al mencionado informe de la OLAF, manifestó que las acusaciones en él reflejadas «were practices of the past» y que se habían adoptado medidas para reconducir las desviaciones detectadas, al entender este informe como una «opportunit(y) to make changes for the better», dando lugar a una remodelación del procedimiento para implementar el art. 46 del Reglamento (UE) 2019/1896 (Decisión del director ejecutivo de Frontex R-ED-2022-12, de 25 de enero de 2022); la regulación de la necesidad de mantener al Foro consultivo informado de las acciones tomadas tras sus recomendaciones y la integración de las recomendaciones del ADF (DCA-MBD 43/2022); o la incansable voluntad de diálogo con las autoridades griegas a partir de

89. Traducción de la siguiente cita textual realizada por el autor: «Frontex's core mandate should be transformed in practice into a sort of Fundamental Rights Body monitoring what Member States are doing at their external borders».

90. Traducción de la siguiente cita textual realizada por el autor: «the first EU uniformed service of the EU empowered to support Member States in managing and protecting the external borders».

91. Traducción de la siguiente cita textual realizada por el autor: «this vision is no more supported at political level».

2022, tratando de alinear las necesidades operativas y la voluntad política de las autoridades helenas; todo lo que muestra una evidente determinación de enmendar los errores cometidos en el pasado y continuar por la única senda que debe ser transitable para nuestras instituciones, la del respeto a la ley y los derechos fundamentales.

En definitiva, son tantas las acusaciones, las instituciones y estamentos implicados, que el relato puede tener ciertos tintes de verosimilitud, si bien solo corresponde a las instancias judiciales decidir al respecto. Pero se quiere resaltar que aquellos ciudadanos que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los diferentes Estados no pueden dejarse guiar por apreciaciones subjetivas o intereses políticos, pues su piedra de toque debe ser única y exclusivamente el servicio en cumplimiento de la ley. Y en el caso de la AEGFC, en línea con lo manifestado por el consejo de administración, se debe entender que «un efectivo control fronterizo y la protección de derechos fundamentales son (y deben ser) completamente compatibles» [Conclusions of Management Board's extraordinary meeting of 28-29 April 2022 in view of the European Anti-Fraud Office's (OLAF) investigations].

Tras haber analizado posibles infracciones en el seno de la Agencia, es necesario reflexionar también sobre aquellas ocasiones en las que los migrantes pueden estar realizando un abuso de derecho. Pongamos como un ejemplo entre otros muchos, las operaciones que se inician como de vigilancia fronteriza y acaban, cada vez con más frecuencia, convirtiéndose en operaciones de salvamento marítimo (Balan, 2019, p. 78) ante situaciones de riesgo para la vida de las personas en el mar, siendo su único objetivo a partir de ese momento salvar y socorrer cuantas vidas sea posible⁹².

Pues mientras que autores como Gaëtan Balan (2019, p. 83) observan las operaciones marítimas como misiones con el solo objetivo de «reprimir e impedir la inmigración ilegal», a pesar de las miles de vidas salvadas hasta ahora; otros como Teresa Acosta (2020a, pp. 173-196), con quien se alinea el dicente, van más allá y realizan un profundo análisis

92. Frontex, s. f., *How search and rescue Works*, donde podemos apreciar cómo funciona una operación de salvamento.

sobre este abuso de derecho; dado que una acción que debería estar prohibida se permite al tergiversar el espíritu de otra norma, como en el caso del salvamento marítimo, diseñado para prestar «auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar» según dispone el art. 98 en sus apartados a), b) y c) del CNDUM (ONU, 1982).

Esta autora diferencia en el contexto de los flujos migratorios mixtos entre migrantes económicos y migrantes en búsqueda de protección internacional; y sostiene que en el primero de los casos estamos ante un fraude de ley, pues se da «un resultado contrario a la norma jurídica [Reglamento [UE] 2016/399: arts. 5, 6 y 13], (mientras) se amparan en la norma dictada con distinta finalidad (CNDUM)»; pues, como afirma, su objetivo «no es proteger aquellas situaciones en las que se produzca una puesta en peligro voluntaria de la vida humana mediante embarcaciones no aptas para la navegabilidad», y directamente son estos migrantes económicos los que deciden poner en peligro sus vidas a fin de sortear los controles fronterizos.

Estas circunstancias son sobradamente conocidas por las mafias de tráfico de seres humanos, que en ocasiones directamente fletan esas embarcaciones hacia aguas españolas sin víveres ni combustible suficiente para llegar a nuestras costas con el fin de avisar a Salvamento Marítimo⁹³, en un evidente abuso de sus competencias, pues SASEMAR llega incluso a acometer rescates en aguas marroquíes ante la clara dejación de funciones que se da por parte de las autoridades alauitas (De la Cal, 2018; Cembrero, 2018).

Ante esta situación, Teresa Acosta propone el inicio de un procedimiento de retorno una vez trasladados estos migrantes a los puestos fronterizos e identificados, salvo que se den causas justificadas como las concurrentes a grupos especialmente vulnerables; todo lo que a juicio del autor comportaría tres grandes beneficios: por un lado, limitaría enormemente, si es que no extinguiere, el «efecto llamada»; contribuiría decididamente a la desarticulación de redes de tráfico y trata de personas; y, principalmente, evitaría que miles de almas tomaran decisiones arriesgadas que pusiesen en peligro sus vidas en el mar. Por otro lado, si

93. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

se tratase de solicitantes de protección internacional, las circunstancias serían diferentes, pues su vida en muchas ocasiones ya está en peligro, y el cruce de las fronteras por pasos no habilitados «no conlleva la obtención de ningún beneficio jurídico», lo que nos hace pensar que una vez trasladados a puerto seguro se les deberían otorgar los beneficios que los tratados internacionales les confieren.

En definitiva, volvemos a plantar cara a una situación controvertida, en la que hay autores que critican abiertamente la actuación de la Agencia, como Cécile Dubernet (2018, pp. 222-223), que afirma que Frontex ha creado mediante sus comunicaciones un discurso cargado de «riesgos» y «crímenes» que amenazan a los diferentes Estados miembros, en los que se observa una visión de una Europa «asediada», dejando en un segundo plano los derechos fundamentales, un contexto en el que la AEGFC practica el peligroso juego del *pompier pyromane* [bombero pirómano]. Unas declaraciones que a juicio del autor son extremadamente desafortunadas y denotan un desconocimiento operativo profundo de esas fronteras exteriores, donde se observa una verdad desgarradora y un compromiso con los necesitados, que muchas veces va más allá del deber por parte de aquellos que custodian nuestras fronteras.

Antes de concluir, es necesario llamar la atención sobre los numerosos y necesarios estudios que se han llevado a cabo tratando de analizar e informar acerca de la lamentable situación que sufren los migrantes y las posibles violaciones de derechos fundamentales que les afectan una vez llegan a nuestras fronteras. Sin embargo, muy poco se ha trabajado sobre el impacto que, de manera general, su labor diaria y excepcionalmente las crisis migratorias tienen sobre la salud de nuestros guardias de fronteras; que, como seres humanos que son, evidentemente también gozan de sus derechos, y, en ocasiones, se enfrentan a situaciones en las que su integridad física resulta claramente «comprometida», y el desarrollo de esa labor en la que continuamente se ven sobrecargados les provoca *burnout*, estrés, depresiones, etc.; lo que no debería pasar desapercibido a los investigadores.

La realidad es que la AEGFC no es perfecta, como no lo es la sociedad a la que sirve ni lo son sus funcionarios, dado que, como seres humanos que son, cometen fallos; por lo que es evidente la necesidad de que

se implementen las medidas oportunas para que se puedan depurar de una manera efectiva responsabilidades; exactamente igual que las tienen otras fuerzas y cuerpos de seguridad que tras más de dos siglos de singladura siguen cometiendo errores... Pero también es cierto que la Agencia evoluciona y, a juicio de quien suscribe, lo hace en la dirección correcta, integrando mecanismos de fiscalización y denuncia; implementando figuras de control interno y externo; y asumiendo responsabilidades cuando es preciso, como, por ejemplo, con la dimisión de su máximo exponente el Sr. Leggeri. Por lo que se puede afirmar que todavía queda mucho camino por recorrer, pero que ya se ha empezado a caminar con un paso vivo por la senda del respeto a la ley y los derechos fundamentales.

10. Situación actual y perspectivas futuras en el contexto migratorio y fronterizo europeo. Los planes de contingencia

En este apartado se va a tratar de esbozar el marco migratorio y fronterizo europeo de la última década, para centrarnos posteriormente en el que nos impone la actual guerra en Ucrania; de tal manera que estos contextos nos ayuden a entender y evaluar la idoneidad de los planes de contingencia diseñados por la Agencia, así como de una manera más estratégica por la Comisión, mediante su Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, que abarca un ámbito más amplio al afectar a las instituciones europeas, Estados miembros y diversas agencias.

Finalmente, trataremos de realizar un difícil ejercicio de predicción con respecto a los acontecimientos y situaciones que viviremos en los próximos años, a fin de entender si nuestra preparación a día de hoy es suficiente y realista.

10.1. Contexto europeo reciente y actual

La responsabilidad de la Agencia en la gestión europea integrada de fronteras debe entenderse como una «responsabilidad compartida» con

los Estados miembros, que son los principales y últimos garantes de sus respectivas secciones de fronteras [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 7]. La participación de la Agencia se centra en prestar apoyo mediante el despliegue del Cuerpo Permanente y de los medios humanos, técnicos y materiales necesarios en las operaciones y actividades que se determine, siempre con el máximo respeto a la legalidad vigente y los derechos fundamentales, pudiendo definirse sus intervenciones como «complementarias a los esfuerzos de los Estados miembros» [Reglamento (UE) 2019/1896: considerando 12].

Como hemos visto en los últimos años, los flujos desproporcionadamente elevados de inmigración provocan que las capacidades de los Estados en todos sus sentidos, asistencial, sanitario, policial, de seguridad, económico, etc., se vean desbordadas (De Pablo del Campo, 2018, pp. 35-47). Lo mismo les ocurre a las instituciones europeas y a sus agencias con mandatos relacionados con las labores fronterizas, como Frontex, Europol o EUAA, encargadas del control de nuestras fronteras exteriores, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y de las solicitudes de asilo respectivamente. La experiencia nos muestra que cuando estas agencias han tenido que afrontar crisis de gran envergadura han visto sus capacidades sobrepasadas; si bien, su labor ha sido fundamental y su necesario trabajo ha tenido un reflejo nítido en la realidad y el funcionamiento de nuestras fronteras. Un ejemplo claro es el que vivimos en la crisis griega de 2015, donde se apreció claramente que, en aquellos lugares que no habían contado con la presencia de *screeners* de la AEGFC para determinar la verdadera nacionalidad de los migrantes (Frontex, 2015, p. 21), las ratios de ciudadanos que afirmaban ser sirios rozaban el 86 %; mientras que los que sí contaban con estos perfiles, y donde los migrantes sabían que iban a ser evaluados, alcanzaban únicamente el 36 %, lo que como podemos imaginar tenía un efecto *snow ball* que afectaba a todos los demás recursos asistenciales y fronterizos.

Estas crisis donde nuestras capacidades se ven excedidas conllevan que, en la gran mayoría de casos, los migrantes una vez han cruzado las fronteras exteriores de la UE no se establezcan en el primer país al que acceden, sino que se desplacen en el interior del espacio Schengen hasta su destino final; y si además a esto le añadiésemos la posible

ocultación entre los migrantes de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) o de criminales pertenecientes a grupos de criminalidad organizados, nos encontraríamos con un problema que excede el ámbito migratorio y fronterizo para impactar directamente en la seguridad pública, y que podría conllevar consecuencias catastróficas, como las sufridas a causa de los atentados terroristas en París el 13 de noviembre de 2015, que dejaron 153 muertos únicamente en la sala Bataclan (Hernández Velasco, 2015).

Este tipo de atentados, sumados a la «inadecuación» de las estructuras del aparato Schengen y el efecto en cadena que tuvo el desbordamiento de las capacidades en un Estado «que afecta(ba) necesariamente a todos los otros Estados» fueron el detonante para la reintroducción de los controles fronterizos en las fronteras interiores (Bachoué Pedrouzo, 2019, p. 86). Esto es, la creación de obstáculos técnicos en frontera, como la valla entre Hungría y Serbia (Velasco Miranda, 2022, pp. 79-89); así como otras imposiciones (Frontex, 2016, p. 33), como la obligación de exhibir un documento de viaje válido a la compra de un billete o en el embarque (Noruega); el rechazo por las compañías de transporte de los viajeros que careciesen de esa documentación (Dinamarca); o el control documental a los migrantes que accedían al país (Suecia).

Respecto a la reintroducción de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen, los primeros países en llevarlos a cabo con el beneplácito de la Comisión fueron Alemania y Austria [Dictamen de la Comisión Europea, de 23 de octubre de 2015, sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores restablecidos por Alemania y Austria, C (2015) 7100 final, p. 9]. En el caso de Alemania esta medida se adoptó el 13 de septiembre de 2015, pues, y para que nos hagamos una idea de las cifras de solicitantes de asilo que llegaban a las fronteras alemanas, la Comisión estima que entre el 5 y el 29 de septiembre alcanzaban sus fronteras diariamente entre cinco y diez mil solicitantes de asilo, casi un cuarto de millón en unas tres semanas [Dictamen de la Comisión Europea, C (2015) 7100 final, p. 62].

Austria adoptaría una decisión semejante dos días más tarde, el 15 de septiembre de 2015 [Dictamen de la Comisión Europea, C (2015) 7100 final]; y posteriormente serían otros seis países, los que siguieran esa

dinámica (Dinamarca, Hungría, Eslovenia, Suecia, Noruega y Bélgica) [Reglamento (UE) 2016/399: art. 25].

Los atentados terroristas vividos en Francia (De Pablo del Campo, 2018, pp. 64-65), en cuyo marco pudo probarse el acceso irregular a Europa de varios miembros de organizaciones terroristas, habían disparado el temor entre los europeos a la inmigración incontrolada y los problemas de seguridad que pudiesen llegar con ellos, convirtiendo una crisis netamente migratoria en algo mucho más difícil de gestionar. De tal manera que, en estas circunstancias donde las carencias de flexibilidad mostradas por el espacio Schengen y la limitada capacidad de reacción de Frontex se hicieron palpables, varios Estados miembros acabaron adoptando decisiones en clave nacional, tremendamente inconsistentes e in-solidarias, en las que primaban sus intereses particulares antes que los de la colectividad (Velasco Miranda, 2022, pp. 79-89); un ejemplo del lamentablemente conocido dicho francés *chacun pour soi et au diable le bien commun*, ante lo que la UE acabó por ceder, tratando de evitar un mal mayor, al recomendar que se mantuviesen los controles en las fronteras interiores de varios Estados miembros [Decisión de Ejecución (UE) 2016/894].

Otra de las soluciones que la Comisión dio a esta crisis fue la creación de *hotspots* en el marco de la programación de la Agenda Europea de Migración (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017, Informe especial, Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos»); estos puntos críticos, ya tratados en el apartado 8.1 de esta monografía, y que se cifraban en cinco en Grecia y seis en Italia (De Pablo del Campo, 2018, p. 59), tienen la misión de facilitar los trámites a seguir con los migrantes, especialmente los solicitantes de protección internacional, como el registro, la reseña o la identificación, así como de procurar una adecuada reubicación de los mismos o su retorno a sus países de origen o tránsito si se diesen las condiciones legalmente establecidas (Comisión Europea, 2015). En el contexto laboral que proporcionaban y proporcionan estos *hotspots* se da una eficiente colaboración entre tres agencias europeas, Europol, EUAA y Frontex. Sin embargo, en estos, como ya se apuntó anteriormente, también se aprecian factores no deseables, como el hacinamiento, la falta de condiciones médicas e higiénicas, la carencia de información detallada a sus usuarios, la ausencia

de supervisión suficiente para los menores, situaciones de riesgo para mujeres, niñas y otros grupos vulnerables, etc.

El futuro, como perfectamente explica la ministra sueca de migraciones, Maria Malmer Stenergard (Consejo Europeo, 2023), debe pasar por cesiones que estrechen nuestra colaboración en este ámbito, pues «no member state can deal with the challenges of migration alone»; lo que especialmente impacta en los países del sur de Europa especialmente necesitados de solidaridad, una solidaridad que Europa no ha logrado conseguir en este contexto en ya demasiadas ocasiones. Por lo que, una vez más, las autoridades comunitarias han tratado de poner remedio a esta situación mediante las propuestas de dos nuevas regulaciones⁹⁴: por un lado, a tenor del asilo y la gestión de las migraciones [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración COM(2020) 610 final, de 23 de septiembre de 2020] y, por otro, del establecimiento de un procedimiento común para la gestión de las solicitudes de protección internacional [Propuesta modificada de Reglamento, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión, COM(2020) 611 final, de 23 de septiembre de 2020]⁹⁵, procedimiento este que garantice de una manera más clara los derechos de los solicitantes de asilo, a la par que se previenen determi-

94. Está por ver si finalmente son aprobadas y cuál es su redacción final.

95. La propuesta normativa de establecimiento de un procedimiento común para las solicitudes de protección internacional incluye un procedimiento de evaluación rápida de las solicitudes de asilo en frontera, obligatorio en el caso de cruces irregulares, desembarco tras una operación de salvamento o cuando ese migrante represente un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado que examina la solicitud; igualmente se va a dar esta obligatoriedad cuando el migrante haya tratado de engañar al Estado receptor con información falsa o si la tasa de solicitudes reconocidas para su nacionalidad es inferior al 20 %.

Además, con estas propuestas normativas parece aflorar un nuevo mecanismo, en el que se mezcla una solidaridad obligatoria con cierta flexibilidad a la hora de elegir las aportaciones nacionales, pues se fija una capacidad mínima que debe ostentar cada Estado según, entre otros parámetros, los cruces irregulares y rechazos en frontera de los tres últimos años. De tal manera que los Estados miembros pueden escoger cómo satisfacer esas necesarias aportaciones mínimas, eligiendo, bien entre la reubicación de los solicitantes de asilo, bien mediante contribuciones económicas, o a través del despliegue de medios o personal. Igualmente, se incluyen medidas que tratan de evitar situaciones de abuso o movimientos secundarios de los solicitantes de asilo, forzando

nadas actuaciones de migrantes que representan un abuso del sistema, todo lo que acabará conllevando a la postre la derogación de Dublín III.

10.1.1. *Ucrania*

Actualmente Europa lleva varios años haciendo frente a otra llegada masiva de inmigrantes procedentes del conflicto en Ucrania; si bien, y aunque no son asimilables, parece haber aprendido ciertas lecciones de la crisis sufrida en 2015.

En este caso se ha decidido implementar una solución preexistente pero inédita, la directiva de acogida temporal (Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida), que, tal y como adelantó la comisaria europea de Interior, Ylva Johansson, es una directiva que no se había puesto nunca en práctica a pesar de existir desde 2001, siendo su misión principal «afrontar las llegadas masivas a la Unión Europea de nacionales extranjeros que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los derechos humanos» (Agencia EFE, 2022).

Esta directiva trata de hacer frente a la crisis que estamos viviendo en Ucrania, permitiéndonos acoger directa y temporalmente a los refugiados ucranianos durante un año prorrogable a dos; y otorgándoles

esta normativa a estos ciudadanos a realizar su solicitud en los primeros Estados miembros a los que accediesen o tuviesen residencia legal.

El número mínimo de reubicaciones alcanzaría las 30 000 pudiendo ser reemplazadas por aportaciones económicas a razón de 20 000 euros por reubicación o su correspondiente aportación en recursos humanos o materiales. En caso de que hubiese pocas solicitudes de reubicación, menos de 30 000 o representasen menos del 60 % de las necesidades totales dispuestas por el Consejo, se han establecido medidas compensatorias de solidaridad, como que sea el Estado que va a aportar la reubicación, el montante económico o los recursos humanos o materiales el que se haga cargo del examen de la solicitud de asilo. Lo que sin duda puede jugar en contra de los derechos del migrante.

derechos como trabajo, educación, alojamiento, apoyo social, cobertura sanitaria, etc. Esta normativa no está basada en claves de solidaridad ni cuotas, sino en el libre movimiento de los refugiados y la compensación a los Estados en virtud de los migrantes acogidos; lo que parece dotar a la UE de una perspectiva más humana y cercana a un país vecino y hermano como es Ucrania.

Por lo que estos migrantes no tienen que tramitar las temporalmente dilatadas peticiones de asilo individualizadas, siempre que se trate de ciudadanos ucranianos; en el resto de casos, se han impuesto las demandas de Polonia y Hungría (Suanzes, 2022). Así, en el caso de hallarnos ante ciudadanos de otras nacionalidades, residentes legales asentados en Ucrania, el Estado receptor podrá optar por aplicar la directiva de acogida temporal o por iniciar los trámites para la solicitud de protección internacional individualizada. Mientras que, si se tratase de ciudadanos residentes legales, pero no asentados en Ucrania, se procedería directamente a su repatriación.

Tal vez nos preguntemos cuál es la diferencia entre esta recepción caurosa a los ciudadanos ucranianos y las frías tiendas de los *hotspots* griegos. Políticos ciertamente controvertidos han afirmado que puede ser el color de su tez o de sus ojos (EuropaPress, 2022), pero esa es, sin duda, una explicación simplista y populista, lo que podría suponer, como afirma Ricardo Rivero (2022, p. 3), una disonancia cognitiva, pues son los responsables institucionales quienes ponen en tela de juicio las normas y su debido cumplimiento, atacando directamente a la credibilidad del sistema, lo que representa un «menoscabo retórico del gobierno representativo (que) abr(e) la puerta de los autoritarismos». Hay tres elementos que deben ser tenidos en cuenta para diferenciar este flujo masivo de migrantes ucranianos de la situación vivida en la crisis de 2015: a. no existe la necesidad de realizar una inspección tan minuciosa a los migrantes, pues no se trata de grupos mixtos, en los que los solicitantes de protección internacional se mezclaban con los migrantes económicos, como sí ocurría en la crisis de 2015; b. no hay ningún país intermedio considerado «seguro» entre las fronteras exteriores de la UE y Ucrania, como sí ocurría en el caso de Siria con Turquía; c. la migración proveniente de Siria acarrea una amenaza crítica para nuestra seguridad, pues, mezclados con los ciudadanos necesitados de protección

internacional, llegaban a nuestro territorio *Foreign Terrorist Fighters* de corte islamista aprovechándose de la permeabilidad de nuestras fronteras, y que acabarían provocando posteriormente atentados de sobra conocidos.

Podemos afirmar que los desplazados por la crisis humanitaria provocada por la invasión rusa de Ucrania representan el mayor éxodo hacia la UE conocido hasta la fecha (Frontex, 2022, *Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova*). Entre el 24 de febrero de 2022 y el 19 de mayo de 2023 abandonaron el país 6.3 millones de ciudadanos; lo que ha obligado a Frontex a realizar un despliegue de manera permanente de trescientos sesenta y dos miembros del Cuerpo Permanente que han prestado servicios en turnos ininterrumpidos en las fronteras UE-Ucrania; y setenta y dos más en la República de Moldavia tras la firma del acuerdo de estatuto con esa República en el mes de marzo; todos ellos, funcionarios europeos, que ayudados de tecnología satelital han sido capaces de elaborar un borrador de la situación en el terreno, prediciendo los flujos migratorio futuros y, en consecuencia, proporcionando una ayuda humanitaria más eficaz.

Sin embargo, a nivel comunitario, se observan preocupantes signos de fatiga en las capacidades de acogida de determinados países, como Alemania, que ha congelado su presupuesto para los refugiados al ver sus capacidades desbordadas (Sánchez, 2023a); lo que nos debe hacer reflexionar y preguntarnos cuáles serían las consecuencias morales para Europa y para unos ciudadanos ucranianos que lo han perdido ya casi todo.

10.2. El Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias

Comenzaremos destacando la inacción legislativa observada en las instituciones europeas; pues durante casi veinte años, esto es, desde el lanzamiento del Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE n.º 10019/02, del Consejo Europeo, de 13 de junio de 2002, no se había confeccionado ningún plan integral que analizase los riesgos y las vulnerabilidades de las fronteras del Viejo

Continente, y que tratase de dar una respuesta eficaz ante las crisis presentes y venideras, como la provocada por la invasión rusa de Ucrania.

No sería hasta 2020, en el campo de las crisis migratorias, cuando viese la luz el Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias (PRPGCM) [Recomendación (UE) 2020/1366]. Un paso que, aunque se entiende notable, a diferencia de lo que estiman otros autores (De Toro Mezquita, 2021, pp. 246-247), resulta ser insuficiente.

El plan rector parte del convencimiento de que existen «deficiencias y lagunas en los sistemas de gestión de crisis migratorias nacionales y de la UE» (PRPGCM: considerando 1) y de un contexto de extrema volatilidad en nuestras fronteras exteriores, ante lo que pretende erigirse en «la» solución a las futuras crisis migratorias a gran escala. Para ello va a desarrollar su planificación sobre los principios de anticipación, solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad, coordinación, reacción oportuna y flexibilidad en la asignación de recursos.

La operatividad del PRGCM se centra en la transmisión de datos mediante un marco para el intercambio de información denominado la Red, que da cobertura a las dos fases diferenciadas que recoge el Plan: una previa de preparación [Recomendación (UE) 2020/1366: considerando 16]⁹⁶, en la que pretende maximizar la transmisión de la información y mejorar el conocimiento de la situación; y otra posterior de gestión⁹⁷, que proporcione una respuesta y adopte una gobernanza adecuada a las necesidades europeas que determine la crisis migratoria.

El plan rector define una hoja de ruta a seguir en los casos de crisis migratorias graves [Recomendación (UE) 2020/1366: Anexo]; esta

96. Se enumeran las siguientes instituciones, agencias y órganos de los Estados miembros: el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia Europea de Policía (Europol), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia (eu-LISA) y la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA).

97. Puede suponer la activación de los mecanismos generales de crisis de la UE, esto es, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión; la Respuesta Política Integrada a las Crisis (REPIC); ARGUS; y el Mecanismo de Respuesta a las Crisis.

planificación, como ya hemos mencionado, se divide en dos grandes fases: la de «seguimiento y preparación» y la de «gestión de la crisis».

En la fase de «seguimiento y preparación», destacan las actividades que potencian un «sistema de alerta temprana» y desarrollan «la resiliencia» de los Estados miembros ante este tipo de sucesos. Esta fase se llevará a cabo mediante un intercambio real y efectivo de información que nos lleve a un conocimiento real de la situación migratoria. En ella, la Comisión va a interpretar un papel principal, en el que se verá asistida por otras instituciones europeas, Estados miembros y agencias, e incluso en algunas ocasiones países de origen, destino o tránsito de la migración, convocándose a todos estos entes a reuniones y/o videoconferencias a través de la Red⁹⁸. Fruto de esos encuentros, se redactará periódicamente el informe MISAA (Migration Situational Awareness and Analysis), en el que se traten las medidas a adoptar y las conclusiones alcanzadas.

La fase de gestión de las crisis, por su lado, irá encaminada a proporcionar «una respuesta rápida, eficiente y coordinada de la UE a las crisis migratorias» (PRPGCM. Anexo, apartado 3.a), aportando información operativa actualizada de la situación migratoria, así como cooperando en las labores de coordinación operativa.

El plan rector hará uso de sus propios mecanismos, en tanto en cuanto no se decrete la activación de los «mecanismos generales de crisis de la UE» [Recomendación (UE) 2020/1366: Anexo], momento en que ambos confluirían y se gestionarían mediante una operativa coordinada. Tal y como ocurrió el 30 de octubre de 2015, cuando se activó el Procedimiento de Respuesta del Consejo a las Crisis (RPIC) [Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993, del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis], llegando a su activación plena⁹⁹ el 9 de noviembre de 2015. Los principales objetivos de este mecanismo son supervisar la evolución de los flujos migratorios, auxiliar en la toma de decisiones y aplicar las medidas acordadas

98. Formada por la presidencia de la UE, Estados miembros, el Consejo, el SEAE y las agencias relevantes de la UE.

99. Hay tres niveles de funcionamiento: seguimiento, puesta en común de la información y activación plena.

mediante una coordinación política; y para obtener estos fines se servirá del trabajo en mesas redondas, informes analíticos y una plataforma virtual donde intercambiar información.

Volviendo al PRGCM y su hoja de ruta para el «flujo de trabajo» (PRPGCM. Anexo, apartado 3.c) se puede sintetizar en los tres siguientes párrafos:

- Cuando se den las circunstancias oportunas, la Comisión, con el visto bueno del Estado miembro afectado, puede activar el plan rector, comunicándolo inmediatamente a la Red, que se activará de manera ininterrumpida mientras perdure la crisis. En el seno de este marco, se procederá al intercambio de la información relevante, a analizar las posibles alternativas de respuesta y a confeccionar los comunicados públicos.
- El Estado miembro afectado realizará un profundo análisis de la situación migratoria, sus capacidades y medidas de contingencia, que comenzará inmediatamente a implementar. Simultáneamente, comunicará a la Red las necesidades operativas y financieras que experimenta.
- La Comisión realizará igualmente su propio análisis del que tendrá plenamente informada a la Red, en el que se describirá la situación de crisis migratoria y su posible evolución; las capacidades del Estado afectado y del resto de Estados miembros y terceros Estados involucrados; las necesidades reales de los actores participantes; y las intervenciones que pudiesen llevarse a cabo. En todo momento se garantizará la efectiva colaboración de las partes intervinientes y el máximo esfuerzo en el intercambio de información, hasta que la Comisión desactive la crisis cuando la situación se haya controlado o desaparecido.

Por último, cabe destacar un elemento fundamental que nos proporciona este plan rector, la «caja de herramientas» (PRPGCM. Anexo, apartado 3.d), un repositorio de posibles acciones que los países de origen, tránsito o destino, esto es, los Estados miembros u otros Estados sometidos a una presión migratoria excesiva, pueden implementar para dar una respuesta efectiva a estas crisis migratorias en sus fronteras exteriores.

Entre las medidas que se proponen en los países de origen, tránsito o destino se encuentran las siguientes: se potenciarán las capacidades de acogida y de gestión de los flujos migratorios; se crearán «corredores seguros y programas de reasentamiento»; se facilitará la operatividad de las organizaciones internacionales como ACNUR y OIM, coordinando sus labores y creando sinergias en el ámbito migratorio; se estudiarán las diferentes medidas de financiación posibles y se ejecutarán cuando estas sean necesarias; se desplegarán los equipos de gestión de fronteras y los funcionarios de enlace; y se coordinará una respuesta «diplomática, política y operativa» con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (Frontex, s. f., *EU Partner, European External Action Service*).

Las medidas que se plantean en las fronteras exteriores de la UE, y en otros Estados miembros sometidos a presión, son: la activación de los planes nacionales de gestión fronteriza¹⁰⁰, acogida y asilo; el refuerzo de la vigilancia fronteriza, manteniendo plenamente informada de sus actuaciones a la Red; la activación del Mecanismo de Protección Civil de la UE; el envío, por parte de Frontex, de personal o equipos a las operaciones de retorno; el despliegue, por otras agencias como EUAA o Europol, de su personal y equipos en el ámbito de sus competencias; la asistencia de Estados miembros que no estén directamente afectados por la crisis mediante el envío de personal, equipamiento o el apoyo financiero; el envío, por parte de la Comisión, de funcionarios que faciliten las labores de coordinación, definan en línea con los Estados los mensajes oficiales; la cooperación con organizaciones internacionales como ACNUR u OIM y otras ONG sobre el terreno; y el estudio y la ejecución de la financiación necesaria para soportar las necesidades originadas por la crisis.

Así, el Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias fija una hoja de ruta minuciosa ante posibles crisis migratorias, detalla los pasos y las medidas que pueden adoptarse en las fases de seguimiento y preparación, y de gestión de las crisis migratorias; y aunque, si bien

100. Las medidas fronterizas como el refuerzo de la vigilancia o la gestión fronteriza solo se aplicarán dentro de las herramientas definidas para las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

deja de lado puntualmente la parte operativa y técnica para centrarse en el intercambio de información, recoge de manera efectiva las diferentes medidas que se pueden implementar en estas situaciones.

A modo de crítica, y desde el conocimiento de las dificultades que implica imponer a los diferentes Estados miembros ciertas medidas que impactan en elementos clave de su soberanía, vemos cómo de nuevo esas contribuciones dependen en gran parte del «acuerdo» con los Estados afectados y de la voluntad de otros Estados de contribuir a su resolución con su personal, equipo técnico y financiación. Lo que nos lleva a vaticinar que, nuevamente, ante futuros lances en los que no se den las circunstancias antes expuestas para Ucrania, volveremos a vivir momentos difíciles, que, sin duda, nos obligarán a ser más flexibles y prácticos durante las crisis, para posteriormente adaptar reactivamente una vez más nuestra legislación, haciéndola más coercitiva y ajustada a las nuevas necesidades, y donde sin duda se recojan nuevas cesiones de soberanía estatal.

10.2.1. Los planes de contingencia en la AEGFC

Vamos a aproximarnos brevemente a la programación que realiza la AEGFC y su diseño de planes de contingencia a fin de entender mejor cómo se realizan las previsiones para afrontar futuras crisis migratorias.

El diseño de los planes de contingencia de la AEGFC se basa en un principio fundamental como es la cooperación transparente entre las partes interesadas, siempre sometida a una rendición de cuentas, como medio necesario para asegurar su eficacia y eficiencia (Frontex, 2019c, pp. 10-20).

En estos planes de contingencia se deben prever los posibles escenarios de crisis migratoria que debe afrontar un Estado y analizar la solidez de las medidas que haya adoptado para minimizar las consecuencias de los riesgos hechos realidad y procurar su desaparición. En concreto, en los planes confeccionados por la Agencia podemos observar cuatro grandes bloques:

1. Preparación y planificación, en la que los Estados miembros establecen las medidas necesarias que les permitirán afrontar esos retos migratorios.
2. Respuesta y liderazgo, centrado en las acciones a llevar a cabo una vez haya tenido lugar el incidente, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones y gestión de recursos.
3. Testeo de las medidas de contingencia, a fin de asegurar su solidez y validez de una manera realista y fiable.
4. Revisión y ajuste del plan de contingencia en virtud de la retroalimentación recibida en la fase de testeo.

Lo que acaba configurándose como un ciclo ilimitado en el que estos planes de contingencia se van superponiendo y afinando acorde con los tornadizos nuevos retos y capacidades de esos Estados miembros. En definitiva, estos planes se constituyen como un elemento esencial para los operadores de seguridad encargados de las fronteras exteriores, pues de ellos extraerán unas «orientaciones» capaces de definir una respuesta apropiada y armónica ante esos retos migratorios venideros.

10.3. Perspectivas y necesidades

Es tremendamente difícil predecir el futuro en todos los ámbitos, pero especialmente en uno tan voluble como la gestión migratoria y de fronteras; sobre todo si tenemos en cuenta que depende de la evolución de la sociedad europea en la que se encuentra incardinada y que esta se ve afectada por una pléyade de interrelaciones globales.

Por lo que vamos a analizar dos tipos de predicciones, unas que se realizaron en el pasado a fin de comprobar cuál ha sido su índice de acierto y nuestro grado de preparación para las mismas; así como otras más actuales que se despliegan hacia el futuro; si bien, en todo caso habrá que entenderlas como lo que son, una representación hipotética de un posible futuro, que, en ocasiones, como veremos, dista mucho de nuestras estimaciones y en otras es atterradoramente similar.

10.3.1. *El pasado previsto y la realidad actual*

Para la redacción de los siguientes párrafos, en los que nos centraremos en la predicción para la pasada década, nos vamos a basar en el estudio realizado por Liron Systems Ltd. (2011). En 2011 la AEGFC recibió un estudio que había encargado, al igual que lo hicieron en su momento muchas otras instituciones¹⁰¹, sobre las perspectivas de futuro a las que debería enfrentarse en los contextos migratorios y fronterizos venideros. El resultado del mismo fueron cuatro escenarios diferenciados: un futuro probable, uno preferido, otro alternativo y finalmente un escenario *joker*, desglosándolos brevemente a continuación.

1. Futuro probable, que implicaba una continuación de las tendencias que se observaban en 2010 y en años precedentes (Liron Systems Ltd. *et al.*, 2011, pp. 65-69). En él se pronosticaba un crecimiento económico sostenido sin mayores turbulencias políticas, dentro de un mundo más secularizado y, por lo tanto, con menor intensidad de conflictos y actos terroristas con motivaciones religiosas. El envejecimiento de la población europea continuaría en un marco en el que todavía no se verían las consecuencias del cambio climático; mientras que el número de pasajeros se incrementaría por el acceso de millones de personas a la clase media en India y China.

2. Futuro factible/preferido, dibujaba una visión ideal y en ocasiones «utópica» de un futuro que pudiera haber sido realista de asentarse las bases para su nacimiento (Liron Systems Ltd. *et al.*, 2011, pp. 75-80). Este futuro idealizado, que lamentablemente no se ha visto reflejado en la realidad, pronosticaba un planeta relativamente en calma, con una estabilidad política elevada; un crecimiento sostenido de aproximadamente un 10 % de India, Brasil, Rusia y China, que hubiese diversificado los destinos finales de los migrantes e incrementado el número de turistas en Europa al acrecentarse la clase media en esos países. Las tasas de fertilidad se hubiesen limitado a 2.1 hijos por mujer; y el cambio

101. Por ejemplo, el realizado por Oxford Analytica (2017).

climático hubiera tenido un impacto mínimo en nuestro continente. En este futuro, la AEGFC y los diferentes organismos nacionales responsables del control de fronteras hubiesen facilitado los flujos migratorios desde una perspectiva más eficaz y eficiente, lo que habría conllevado una drástica reducción del número de migrantes irregulares y la articulación de un marco legislativo más protector desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

A continuación, vamos a centrarnos en las predicciones que hizo el estudio sobre un futuro alternativo, en el que por desgracia se han validado las hipótesis y tendencias más negativas, para posteriormente analizar los escenarios *joker*, o comodín, altamente improbables, pero con unas consecuencias que podrían ser trascendentales; todo ello para darnos cuenta de que, lamentablemente, la realidad no solo ha resultado ser una combinación de ambos conjuntos de variables, sino que en ocasiones ha hecho de esas aciagas predicciones futuros «deseables».

3. Futuro alternativo, descrito como resultado de los datos existentes y de la observación de las líneas que estaban apareciendo y pudieran consolidarse, pronosticando los escenarios más complicados posibles según las tendencias de ese momento (Liron Systems Ltd. *et al.*, 2011, pp. 70-74).

Como veremos, por desgracia, en parte se ha cumplido; en él se hablaba de graves crisis económicas, como la sufrida en 2012, o la recesión que podemos afrontar en un corto plazo de tiempo en Europa; llegadas masivas de inmigrantes como las provocadas por la guerra en Siria o la invasión de Ucrania (Velasco Miranda, 2022, pp. 79-89, 258-262); cambio climático con sequías e inundaciones que provocarían la movilización de refugiados climáticos, contando actualmente con casi tres millones de desplazados solo en el Sahel [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), s. f.], zona de vital importancia para la seguridad y la política españolas y en la que la influencia europea se está viendo indefectiblemente arrinconada por el intervencionismo ruso (Masoliver, 2023); bajas tasas de fertilidad en Europa frente a elevadísimos ratios en el África subsahariana (Naciones Unidas, 2017), lo que no hace sino nutrir una bolsa de millones de personas sin recursos

dispuestas a jugarse la vida en un viaje incierto hacia este continente; etc.

4. Escenarios *joker* o, como se afirma en el estudio, *hic sunt dracones*, donde nos adentramos en el terreno de lo desconocido con la famosa frase del globo terráqueo de HUNT-LENOX, en el que nos basamos en situaciones poco probables, pero que pudieran tener un impacto terrible en las políticas fronterizas y migratorias de la UE, como pueden ser eventos económicos, geopolíticos, medioambientales, tecnológicos, etc., tratando de prever posibles «cisnes negros» (*black swans*) (Taleb, 2007) con la anticipación suficiente como para evitar sus consecuencias.

En ese escenario, se percibían como *black swans*, entre otros, un posible derrumbe de la moneda única que estuvo a punto de suceder y que todavía no está completamente a salvo, como afirmaba en 2019 el ministro de Economía francés Bruno Le Marie (Swissinfo, 2022); la salida de uno o varios Estados miembros de la UE, como desgraciadamente ha sucedido con el Reino Unido; el desmoronamiento del sistema de pensiones con todos los países occidentales maniobrando para evitar su colapso (Francia, 2019); el desplome del turismo (Organización Mundial del Turismo, 2021), que se pronosticaba debido a la explosión del trabajo virtual y las visitas virtuales al extranjero, y que finalmente se ha debido a la pandemia SARS-CoV-2; levantamientos populares en África y Oriente a fin de derribar los regímenes dictatoriales que llevaban décadas en el poder y los consecuentes movimientos migratorios sin precedentes hacia Europa a través de Turquía, Grecia y los Balcanes, como finalmente ocurrió con las primaveras árabes (Moreno Priego, 2011, pp. 75-94) y la crisis de los refugiados del 2015 (Velasco Miranda, 2022, pp. 79-89); el salto masivo de las «vallas» en Ceuta y Melilla para escapar de la crisis económica y de la opresión del régimen magrebí (Peregil, 2018); o crisis energéticas como la derivada de la guerra en Ucrania y de los alimentos con una escalada de los precios a nivel mundial como estamos viendo actualmente (Harvey, 2022).

Es cierto que, como desdichadamente hemos observado estos años, los vaticinios no llegaron a prever ni una crisis sanitaria con un impacto tan amplio en todos los ámbitos de nuestra vida, ya sea económico,

migratorio, académico y por supuesto sanitario como la sobrevenida con el SARS-CoV-2; ni un gúgol de refugiados acogidos por la UE a causa de la guerra en Ucrania. Pero, en cualquier caso, las consecuencias fueron las que ya hemos observado en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo, nuestros recursos nacionales y europeos fueron incapaces de asumir las necesidades provocadas por la avalancha migratoria de 2015 y se vieron desbordados; lo que provocó que se diera el restablecimiento en cadena de los controles fronterizos ya analizado en repetidas ocasiones, que condujo a que nuestras instituciones decidieran primar más el fortalecimiento de nuestras fronteras para asegurar una mayor seguridad en el interior del espacio Schengen que facilitar el tránsito de los ciudadanos en nuestras fronteras exteriores (Velasco Miranda, 2022, pp. 258-262); con evidentes consecuencias económicas, políticas y para los derechos fundamentales, haciendo lamentablemente realidad una vez más la cita de Mateo 6, 24: «Nadie puede servir a dos señores, porque aborrecerá a uno y amará al otro».

Al consolidarse esta situación en el tiempo, provocó una serie de reacciones en cadena políticas, sociales, institucionales, financieras, operativas, etc., cuyas consecuencias observamos hoy en día: actualización de la legislación; una fuerte inversión en medios y recursos humanos para nuestros activos en las fronteras exteriores, como el incremento exponencial de la financiación de la AEGFC¹⁰², o la puesta a disposición de Frontex de hasta diez mil funcionarios [Reglamento (UE) 2019/1896: art. 5 y Anexo I], tres mil de ellos contratados directamente por la Agencia en lo que representa el primer cuerpo uniformado ejecutivo paneuropeo, etc.

Pero, por otro lado, también ha conllevado mayores cuotas de sentimiento xenófobo; legislación más restrictiva y, en cierta medida, no tan protectora de los derechos fundamentales como cabría esperar; externalización de las fronteras para aliviar posibles conflictos morales, mientras se obvian determinadas violaciones de derechos fundamentales; todo en definitiva a fin de tratar de construir una Europa fortaleza y no de crear una política migratoria y fronteriza integral que diseñe un futuro mejor para los habitantes de este Viejo Continente, cualquiera que sea su origen.

102. Vid. apartado 5.2.3.2 de esta monografía.

Lo que nos hace afirmar que, si se hubiese prestado la atención suficiente a este estudio y se hubiesen adoptado los planes de contingencia necesarios para las situaciones previstas en el mismo, probablemente hoy nos encontraríamos con una realidad de partida diferente.

10.3.2. Las predicciones de futuro y nuestra capacidad para afrontar esas realidades venideras

Habiendo estudiado las predicciones hechas hace una década y la situación actual en Europa, hemos corroborado que las peores predicciones no solo se han hecho realidad, sino que infelizmente se han superado. Estos hechos nos llevan a decidirnos a analizar las predicciones que hace Frontex para la frontera temporal 2030-2032 en sus Strategic Risk Analysis 2020 (Frontex, 2022a) y Strategic Risk Analysis 2022 (Frontex, 2022b), basados en los vaticinios de The European Commission Megatrends Hub.

Los citados informes dibujan un mundo cambiante en el que se alcanzarán los once billones de habitantes en 2100, siendo el gran motor de este impulso demográfico África; además, se estima que se producirá una expansión económica que llevará a integrar la clase media a casi la mitad de la población global, esto es, 5.3 billones de habitantes, con el pertinente incremento en el consumo y los viajes que ello supone, y su consecuente impacto sobre los recursos naturales; asimismo se acrecentará significativamente la brecha digital entre los países ricos y pobres.

Ante esto, los citados estudios Strategic Risk Analysis 2020 (Frontex, 2022a, pp. 30-40) y Strategic Risk Analysis 2022 (Frontex, 2022b) proponen tres escenarios diferenciados en 2030-2032 para el contexto migratorio y fronterizo europeo; siendo estos un escenario continuista, otro positivo y, finalmente, uno negativo, que pasaremos a resumir brevemente.

Escenario continuista: dibuja un contexto positivo a partir de 2030-2032, aunque complicado en el corto-medio plazo, que se caracterizará por una competencia más agresiva entre las grandes potencias (USA, Rusia, China, UE) en donde las tácticas híbridas se generalizan causando

graves daños a Estados y población civil. Inicialmente planteará problemas en la gestión migratoria y fronteriza; el crecimiento económico en Asia, Iberoamérica y África proporcionará los medios económicos a los ciudadanos de esos países para emprender sus migraciones, lo que generará flujos masivos de migrantes que causarán grandes tensiones en la UE en el corto-medio plazo, pues estos movimientos a niveles pre-pandemia satisfarán las necesidades de mano de obra, pero provocarán el nacimiento de fuertes posicionamientos antimigratorios, también en los países de Europa del Este, que se constituirán como un destino atractivo para los migrantes. Se espera contener el cambio climático en un mundo más contaminado. Los ataques cibernéticos, especialmente contra infraestructuras críticas, se incrementarán, con las consecuentes amenazas para nuestras fronteras inteligentes. La Unión Europea se mantendrá unida a pesar de escenarios políticos y económicos traumáticos, que pondrán a prueba su voluntad, como los que hemos empezado a vivir con la crisis energética (Harvey, 2022) o la guerra en Ucrania, y terceros países utilizarán políticamente los flujos migratorios para beneficiarse de la UE, como ya hemos visto en el caso de Bielorrusia (Velasco Miranda, 2022, pp. 94-96; Ruehl, 2021; Sánchez, 2023c) o Turquía (Velasco Miranda, 2022, pp. 83-86; Hurtado, 2019), lo que podría desencadenar una paulatina militarización de nuestras fronteras. En el futuro, la UE deberá responder a una pregunta complicada para gestionar las fronteras exteriores, pues, debido a la falta de personal, tendrá que elegir entre confiar, bien en la tecnología, bien en la externalización total/parcial de sus fronteras, o bien en la contratación de empresas privadas para su gestión, implicando todas ellas ventajas e inconvenientes, aunque a día de hoy puede afirmarse que la decisión se está orientando híbridamente hacia la externalización (Villalón, 2023) y la implementación de nuevas tecnologías (Velasco Miranda, 2022, pp. 119-136).

Escenario optimista: este escenario prevé que los grandes cambios en el mundo no se observarán antes de 2032; con un pacto climático que frenará las perversas consecuencias del calentamiento global. El auge económico en los continentes en desarrollo ofrecerá posibilidades para que los jóvenes permanezcan en sus países, y aquellos que quieran migrar tendrán vías legales para hacerlo y cubrir el envejecimiento de la población europea en el mercado de trabajo, lo que hará de sus países de origen Estados democráticos y respetuosos con los derechos

fundamentales. Se habrán firmado acuerdos de readmisión con la mayoría de ellos y se financiarán programas de retorno a sus países de origen para los migrantes. La situación de la UE será de bonanza, con más miembros uniéndose al club y todos ellos implementando el acervo Schengen en su totalidad. El escenario en Siria mejorará, y los cuatro millones de refugiados que habitan en Turquía volverán a su país; mientras que el conflicto en Ucrania habrá terminado y se habrán recuperado unas relaciones razonables con la Federación Rusa; Turquía, tras haber superado momentos de crisis, se mostrará dispuesta a desarrollar una colaboración más profunda con la UE. Los países del Magreb habrán alcanzado una gestión eficiente de sus fronteras y participarán conjuntamente con los Estados miembros de la UE en operaciones conjuntas, así como en el intercambio de información en el marco de EUROSUR. En 2032 la gestión de nuestras fronteras será tan eficiente que el 99 % de los migrantes irregulares que las alcancen serán inmediatamente interceptados, y, tras determinar si están bajo el paraguas de la protección internacional o no, serán retornados en el caso de no estarlo, lo que conllevaría un importante retroceso en las tasas de migración irregular. La implementación de las nuevas tecnologías, incluyendo la inteligencia artificial, tendrá un papel cardinal, encontrándonos en un escenario donde EUROSUR estará plenamente operativo ofreciendo información relevante en tiempo real, y se habrán creado fronteras virtuales mediante el uso de drones que sean capaces de detectar a los migrantes al cruzar las fronteras exteriores.

Escenario pesimista: se nos presenta un mundo más contaminado, y con un impacto del cambio climático tal que hará inhabitables determinadas áreas del planeta, con desplazamientos de población como nunca antes se habían visto. La mano de obra humana poco a poco será reemplazada por robots e inteligencia artificial, provocando una generación de desempleados que vivirán precariamente de los subsidios a nivel mundial. Ambos factores harán que esta generación de jóvenes sea fácilmente radicalizable por las influencias religiosas extremistas y los populismos. Los recursos alimenticios disminuirán a la par que crecerá la población, lo que provocará una escalada de precios que ahondará la situación de pobreza, las hambrunas y el malestar social. En un mundo ampliamente polarizado y radicalizado, las relaciones de la UE con Turquía y Rusia serán cada vez más tensas, habiendo alcanzado Moscú

la mayoría de sus objetivos geopolíticos; China se habrá convertido en una superpotencia económica y militar incontestable, mientras que los países árabes, liderados por los Estados del Golfo, adoptarán su propio camino, dado que su tradicional contexto sociopolítico y cultural es incompatible con la pretendida democratización occidental; mientras que Naciones Unidas y otros organismos internacionales asumirán papeles meramente decorativos en el escenario internacional. En este contexto resurgirán movimientos nacionalistas y revisionistas que generarán una gran inestabilidad a nivel regional y mundial, y desencadenarán una marcada carrera armamentística, incluyendo la proliferación de armas nucleares. Se originará una oleada de grupos de criminalidad organizada provenientes de Ucrania y se generalizarán los delitos relacionados con la ciberseguridad que afectarán a la seguridad de nuestras fronteras inteligentes y el medio ambiente, adquiriendo mayor relevancia el bioterrorismo. Frontex será incapaz de atender las solicitudes de asistencia de los diferentes Estados miembros, lo que provocará que estos últimos adopten decisiones unilaterales en clave nacional, primando sus intereses y la seguridad de sus fronteras y territorios, siendo evidente que en este contexto no se priorizaría especialmente la salvaguarda de los derechos fundamentales de los migrantes. La falta de unidad política en materia de fronteras y migración hará que los Estados miembros tomen dos alternativas diametralmente opuestas, algunos optarán por una mayor integración, mientras que otros implementarán soluciones individualizadas y populistas que pondrán en grave riesgo nuestras democracias y la zona Schengen. La UE vivirá más situaciones de emergencia sanitaria como la provocada por el SARS-CoV-2.

Tras analizar estos estudios prospectivos, se hace palmaria la importancia que tiene seguir elaborando predicciones sobre el futuro y poner de relieve la teoría del «décimo hombre» (Montagud Rubio, 2020), porque siempre debemos poner en tela de juicio que aquellas asunciones realistas empleadas para describir el futuro van a tener efectivamente lugar. Este es un proceso que va a conformar un ciclo constante de reevaluación de nuestras predicciones, pues, como observamos, aquellas más negativas, o, incluso, consideradas como altamente improbables *hic sunt dracones*, se han convertido no solo en nuestra realidad presente, sino en la base fáctica de futuros pronósticos, lo que nos lleva a plantearnos que el escenario para el que debemos prepararnos esta

década es el denominado «pesimista» en los Strategic Risk Analysis 2020 y 2022, viéndose cumplidas ya en 2023 algunas de sus variables, como la guerra de Ucrania, el alza de los precios de los alimentos, etc.

En gran medida nuestras necesidades en campos como el migratorio o fronterizo van a venir determinadas por la voluntad de migrar en los países africanos, iberoamericanos y asiáticos (Frontex, 2022a, p. 11; Frontex, 2022b); por lo que crear unas condiciones de vida adecuadas mediante la cooperación al desarrollo va a ser determinante para poder regular esos flujos migratorios y controlar la presión que soporten nuestras fronteras.

Independientemente de la evolución de los acontecimientos, nuestras instituciones y los cuerpos encargados de las fronteras exteriores, ya sea a nivel nacional o europeo, deben prepararse para el peor de los escenarios. Eso implica que unificar a tiempo la gestión de nuestras fronteras se convierta en el elemento clave de lo que debería ser nuestra futura política europea en este ámbito. Y en sintonía con esta decisión macropolítica, se deben adoptar otras resoluciones más operativas tendentes a crear una Agencia en la que las capacidades de adaptación y flexibilidad sean elementos esenciales (Frontex, 2019b, p. 26); se la dote de una inversión suficiente en medios humanos; se perfeccione su formación; se adquieran recursos técnicos que reduzcan nuestra acuciante falta de personal y hagan nuestra gestión más efectiva y eficiente; se potencien los productos de las labores de inteligencia como los derivados de los análisis de riesgos o las evaluaciones de vulnerabilidad; se fomente un mayor conocimiento de las áreas prefronterizas; se fortalezca nuestra colaboración con terceros países, generalmente de tránsito u origen de los migrantes, etc.

Mención aparte merecen las nuevas tecnologías, pues estas constituyen una apuesta necesaria para Europa y la AEGFC, pero también un peligro, pues, si no son lo suficientemente seguras¹⁰³ y se muestran accesibles a la criminalidad organizada, pueden derivar en la infiltración de

103. Podemos recordar bases de datos y aplicaciones como SEIAV, SES, EURODAC, VIS, SIS Recast, PNR, API, información satelital o del Maritime Aerial Surveillance (MAS), etc.

nuestros sistemas, su corrupción o incluso su colapso, en un entorno en el que no estamos preparados para replegarnos hacia un mundo analógico y cuyo desmoronamiento representaría un jaque mate para todo el espacio Schengen (Velasco Miranda, 2022, pp. 133-136; Liron Systems Ltd. *et al.*, 2011, pp. 85-92).

En definitiva, estas predicciones deberían servir de punto de partida para confeccionar unos planes de contingencia realistas dentro de nuestra gestión europea integrada de fronteras, así como para prepararnos de una manera efectiva ante futuros eventos críticos. Sin embargo, la realidad está muy lejos de cumplir con nuestras expectativas, pues actualmente la Agencia «aún no está preparada para ejecutar eficazmente su mandato de 2019» (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021), y eso que experimentamos un marco migratorio «asumible» operativamente como hemos observado, con lo que nos resulta difícil creer que pudiese hacerlo en un contexto mucho más hostil, como el de una crisis migratoria.

Todavía queda tiempo para adoptar nuevas medidas antes de la próxima crisis; pero, desgraciadamente, la experiencia nos dice que Europa solo se moverá una vez haya desayunado con las portadas de todos los periódicos anunciando alarmados una nueva ordalía, quién sabe si definitiva para el espacio Schengen, que implicará prisas en nuestros legisladores a fin de adaptar nuestra normativa, el desempeño limitado de la AEGFC, así como de otras agencias europeas; y, por supuesto, el sufrimiento de un elevado número de migrantes.

Conclusiones

1. Largo ha sido el camino que ha recorrido Frontex desde su nacimiento mediante el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, momento en el que ostentaba el nombre de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, hasta su mandato actual, otorgado por el Reglamento (UE) 2019/1896, pasando por el Reglamento (UE) 2016/1624, que la rebautizó como Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Sus funciones han evolucionado igualmente desde posiciones de coordinación y asesoramiento técnico hasta las competencias ejecutivas de las que goza actualmente. Se hace patente tras observar el desarrollo de la Agencia que lamentablemente nada ha facilitado más las cesiones de los Estados miembros y la convergencia hacia una comunitarización real de nuestras fronteras exteriores que las crisis migratorias y la falta de solidaridad de nuestros Estados. Pues, solo ante situaciones desesperadas donde nuestras capacidades se ven desbordadas y nuestros recursos, tanto nacionales como europeos, se revelan insuficientes, los Estados miembros se han mostrado dispuestos a ceder soberanía; lo que ha permitido a la Comisión adoptar nuevas regulaciones que traten, tristemente, siempre de manera reactiva, de satisfacer las necesidades fronterizas y migratorias europeas.
2. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se revela como un actor fundamental para la gestión europea integrada de las fronteras en el contexto fronterizo y migratorio de nuestro continente; pero no puede ni debe entenderse ni como el único actor ni

como la solución a todos nuestros problemas, pues Frontex solo es una pieza más del puzzle, clave, eso sí; y, a día de hoy, nunca ha sido el objetivo de la Agencia tener una capacidad operativa total, desligada de la de los Estados miembros. Por todo ello, la actuación de los Estados, las instituciones y sus agencias, y la voluntad de converger en aras de unas políticas migratorias y fronterizas sólidas y homogéneas se tornan indispensables. Aunque las esperanzas de ver cambios de calado en un futuro cercano son limitadas, especialmente después de que hayan pasado ocho años desde la crisis de 2015 y sigamos careciendo de una política migratoria integral que merezca tal denominación, en la que se desafíen las causas profundas de las migraciones, y se creen puentes que salven la distancia entre las diferentes realidades educativas, sanitarias, sociales, democráticas, de respeto a los derechos humanos, etc., a ambos lados de nuestras fronteras exteriores.

3. En el seno de la Agencia, la gestión europea integrada de fronteras, que está basada en el *Four-tier Access Control Model*, constituye la clave de bóveda de las extensas labores que Frontex debe desempeñar. Esta GEIF se hace realidad mediante diferentes políticas: por un lado, una estrategia política desarrollada por la Comisión y, por otro, y subordinada a la anterior, una estrategia técnica y operativa confeccionada por la AEGFC, que vincula a los Estados miembros, lo que otorga a la Agencia una posición preponderante desconocida hasta el momento. Como mencionaba Jorrit Rijpma (2016), Frontex ha pasado a ser un *primus inter pares* (p. 26).

Para soportar las múltiples tareas asignadas a la Agencia por el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896, se le ha concedido un presupuesto sin parangón en el marco de las agencias europeas, cercano a los 900 millones de euros. Además, se le ha otorgado cierta flexibilidad en su gestión ante probables imprevistos que pudiesen surgir, algo cada vez más frecuente en el devenir diario de Frontex. Aun así, debemos tener claro que una mayor inversión que haga más herméticas nuestras fronteras no es la panacea a la inmigración ilegal, pues se trata de poner «puertas al campo», y el cierre de una ruta migratoria supone la apertura de otra nueva, dado que mientras que no se equilibren las condiciones a uno y otro lado de

las fronteras mediante políticas migratorias integrales en los países de origen y tránsito la migración no se detendrá.

4. La AEGFC no deja de ser un reflejo de la sociedad y las instituciones europeas a las que sirve y, por lo tanto, también encarna las diferentes sensibilidades de nuestro continente en sus actividades diarias, esto es, la eterna búsqueda de equilibrio entre facilitar el tránsito de viajeros con absoluto respeto a los derechos fundamentales y primar la seguridad en el interior del espacio Schengen. Como se ha afirmado en repetidas ocasiones, esa disyuntiva no tiene sentido, pues no solo ambas son compatibles, sino que, dada la interdependencia que nos une, se torna indispensable proporcionar una respuesta homogénea, sólida y unidireccional a las amenazas y los retos que debemos afrontar, pues debemos tener claro que todos nos encontramos a bordo del mismo navío y que experimentaremos por igual, o bien la fortuna de llegar a buen puerto, o la ordalía de Escila o Caribdis.

Sin embargo, hubiese sido esencial poder contar con una agencia técnica y operativamente independiente, visión esta que se desmoronó desde su nacimiento, pues su diseño, aparte de incluir necesarios controles *ex ante* y *ex post* a cargo de las instituciones europeas, la somete a los designios de los Estados miembros, al convertir su consejo de administración, y por ende a su director ejecutivo, en una extensión y reflejo de sus voluntades, por lo que muchas veces en su seno se dan batallas más en clave de política nacional que en búsqueda de intereses europeos. Se echa en falta una independencia y autonomía reales que, por supuesto, siempre desde el sometimiento al control y la fiscalización de las instituciones, permita a Frontex adoptar las decisiones técnicas y operativas que estime convenientes en atención únicamente a los intereses comunitarios, que en ocasiones distan mucho de las particularidades nacionales.

5. El Reglamento (UE) 2019/1896 trata de dar respuesta a un problema sistémico que sufría la Agencia, la falta de solidaridad de los Estados miembros en sus contribuciones de personal y recursos técnicos, y la consecuente brecha entre capacidades y expectativas. A tales efectos se crea el Cuerpo Permanente, que articulará de ahora

en adelante todas las acciones ejecutivas que realice la Agencia, y contará con un personal estimado de diez mil agentes para 2027. En este proceso, se ha observado cómo las aportaciones nacionales han sufrido una evolución notable, avanzando desde posiciones basadas en acuerdos bilaterales y la solidaridad voluntaria de los Estados hasta llegar a aportaciones forzosas y con muy limitadas excepciones en el actual Reglamento. Si bien es cierto que la categoría 1, aquella contratada directamente por Frontex y la única orientada en exclusiva a satisfacer las necesidades comunitarias, supone solo un 30 % del total de los efectivos con los que cuenta el Cuerpo Permanente, representando el 70 % restante las categorías 2, 3 y 4, vinculadas a los intereses nacionales, y, por ende, sujetas a las trabas que pudiesen interponer los Estados a su despliegue. Además, en el marco de la dotación de personal al Cuerpo Permanente, se han apreciado profundas deficiencias en los procesos de selección, que no alcanzan a satisfacer las necesidades de personal de la Agencia, siendo especialmente destacables la falta de diversidad geográfica, de diversidad de género o de motivación en sus integrantes. La AEGFC debe luchar para convertirse en un empleador más atractivo y mejorar sus procesos de selección, si no quiere ver sus aspiraciones futuras truncadas.

En el ámbito de la formación, es lógico afirmar que, si tenemos unas fronteras comunes, un personal compartido y una legislación homogénea, la formación que deben recibir nuestros agentes debe ser armónica, a fin de asegurar una interoperabilidad y un desempeño similar independientemente de la aplicación de factores geográficos, razón por la que la División de Formación de la AEGFC pone a disposición de sus funcionarios y de los Estados miembros diversos programas formativos como SQF o CCC para tratar de asegurar estos objetivos, aunque en ocasiones lamentablemente no se integren completamente en nuestros sistemas formativos nacionales.

En el caso del equipamiento técnico, todavía se observa una fuerte dependencia de las aportaciones de los Estados miembros, que se saldará, bien mediante mayores contribuciones comunitarias a las ya generosamente recibidas por la Agencia, o bien mediante la reforma de su normativa.

En cualquier caso, es necesario mencionar el simbolismo que el Cuerpo Permanente implica, pues materializa un gran avance en el proceso de la comunitarización de la gestión de sus fronteras exteriores de este continente, al conllevar la atribución de competencias ejecutivas al primer cuerpo uniformado paneuropeo, en una eminente cesión de soberanía por parte de los Estados miembros; todo ello, reflejo de una visión de futuro para esta Europa, en la que se vislumbra un camino sin retorno hacia una integración real del Viejo Continente, sin duda, otro más de esos *petits pas de géant*.

6. En cuanto a la responsabilidad de la AEGFC, esta queda clara, desde un punto de vista teórico, al poner sobre la mesa múltiples remedios; si bien en la práctica será difícil de probar. Esto se debe a la persistencia de la Agencia en describir sus actividades como de coordinación o asesoramiento técnico, muy alejadas de funciones ejecutivas; posición que carece de consistencia, especialmente, tras la implementación del Cuerpo Permanente. Posiblemente la solución parta de asumir una responsabilidad compartida en la gran mayoría de casos entre los Estados miembros de acogida y la AEGFC; y, por otro lado, de clarificar y simplificar la normativa a fin de otorgar una mejor y mayor protección a nuestros ciudadanos.
7. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es una agencia descentralizada en la que sus decisiones van a estar siempre cimentadas y moldeadas por la inteligencia producida por su Unidad de Análisis de Riesgos y la Unidad de Evaluación de Vulnerabilidad, constituyéndose así en una *intelligence driven agency* (Wiedemann, 2011, p. 8), lo que no hace sino incrementar el carácter técnico y la legitimidad de su mandato. Sin embargo, a estas unidades se les achacan carencias relevantes como la falta de recursos humanos, de fluidez en el intercambio de información u olvidar las evaluaciones de vulnerabilidad europeas para centrarse únicamente en los planos nacionales.

En el contexto de la inteligencia producida por la Agencia, debe mencionarse EUROSUR como un marco irremplazable para el intercambio de información, que, mediante la confección de mapas de situación esenciales para la gestión estratégica y operativa de los

Estados miembros y de la misma Agencia, facilita la detección, prevención y persecución de los cruces irregulares de migrantes; actúa contra la delincuencia transfronteriza, y asiste en las operaciones de salvamento marítimo.

8. Entre las operaciones que realiza la AEGFC para apoyar la capacidad de los Estados miembros se cuentan las siguientes: operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas e intervenciones de retorno. Las operaciones conjuntas son la columna vertebral de todos los despliegues, habiendo obtenido unos resultados brillantes, pues en los últimos años han conseguido salvar más de quinientas mil vidas en el mar y reducir drásticamente el número de cruces irregulares; si bien es cierto que ayudadas por la pandemia y por acuerdos como la Declaración UE-Turquía. Sin embargo, los presupuestos que tienen asignados están claramente descompensados, ya que se favorecen las operaciones conjuntas marítimas, que representan el 80 % del montante, sobre las terrestres y aéreas; y eso a pesar de que la gran puerta de entrada de migrantes en Europa son los aeropuertos, lo cual hace pensar en una necesaria reestructuración presupuestaria que no afectase a nuestras capacidades de salvamento marítimo.

Además, podemos afirmar que la asfixiante limitación de recursos técnicos y humanos que sufría la Agencia ha desaparecido con el Reglamento (UE) 2019/1896, al integrar este la imposición de cuotas de carácter obligatorio a los Estados miembros, tanto para la asignación de personal como de equipamiento técnico. Aun así, es importante destacar el enorme esfuerzo que conlleva desplegar a un funcionario en una frontera exterior de la UE, independientemente de que sea marítima, terrestre o aérea; y que es asimilable a la expresión española «poner una pica en Flandes», por el enorme esfuerzo que igualmente representaba movilizar nuestras tropas hasta ese territorio a través del «Camino Español», pues es una labor dilatada que implica procesos de selección, formación, despliegue, financiación, supervisión, etc., en la que intervienen múltiples actores.

En cuanto a las intervenciones fronterizas rápidas, herederas de los Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABIT), tienen

como finalidad lidiar con retos urgentes y desproporcionados en nuestras fronteras exteriores; y, si bien este mandato es claro, las disposiciones que regulan su intervención las hacen en ocasiones no lo suficientemente rápidas, pues nuestra regulación establece hasta cinco días de plazo para hacer efectivo su despliegue; un marco temporal inasumible cuando hablamos del desplazamiento de millones de personas que llevan al límite, o desbordan, tanto las capacidades nacionales como las europeas. Por lo que respecta a las operaciones de retorno, estas son un elemento importante en la cooperación entre la AEGFC y los diferentes Estados miembros. Lamentablemente, su evolución en los últimos años está siendo muy negativa, pues, mientras que las órdenes de retorno aumentan de manera constante, su ejecución disminuye significativamente; lo que nos debe llevar a plantearnos reformas operativas urgentes que consoliden y aumenten las capacidades del sistema, siempre bajo el máximo respeto a los derechos fundamentales.

Dentro del nuevo mandato otorgado por el Reglamento (UE) 2019/1896, se le ha dado a la Agencia una potestad nueva y diferencial, el derecho de intervención (art. 42 de la citada norma), como disposición de última ratio para hacer frente a situaciones críticas que pongan en peligro el espacio Schengen y requieran medidas urgentes en las fronteras. Mediante este derecho de intervención, podrían llegar a imponerse providencias a un Estado miembro, entre las que se encontraría el despliegue de personal mediante una decisión ejecutiva; caso de no ser atendidas estas medidas por el Estado miembro, podría conllevar una imposición mucho más drástica: su exclusión *de facto* del espacio Schengen en virtud del art. 29 del CFS. Si bien, dejando a un lado la posible exclusión del espacio Schengen, y aunque el derecho de intervención se antoje como una herramienta poderosa, lo es solo moralmente, pues en la práctica su ejecución deviene poco menos que inviable sin el previo consentimiento del Estado afectado. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de una reforma legislativa que dé sentido a esta herramienta que podría cambiar el *statu quo* actual entre la Agencia y los Estados miembros.

9. Podemos afirmar con satisfacción que la AEGFC ha potenciado en los últimos años enormemente sus colaboraciones, habiendo fijado

en este campo uno de los elementos clave de su plan estratégico. Estas colaboraciones se desarrollan, por un lado, con terceros países, generalmente de origen o tránsito para los migrantes; llamativos son los casos de Albania, Montenegro o Serbia, donde se han llegado a desplegar operaciones conjuntas; no obstante, también es cierto que estos despliegues han generado dudas, siendo calificados como «extremely problematic» (ECRE, 2018, p. 17) debido a las dificultades que generaría una posible exigencia de responsabilidades a sus funcionarios en caso de infracciones. De igual manera, se ha observado cierto uso por parte de la UE de su posición dominante para cerrar determinados acuerdos que podrían ser desventajosos para esos terceros Estados, al subordinar la ayuda al desarrollo y la asistencia técnica a la aceptación de unas condiciones políticas desventajosas, lo que moralmente sería muy discutible. Por otro lado, se desarrolla una profunda e intensa cooperación interna en el seno de la UE con otras instituciones, órganos y agencias; especialmente relevante es la que se lleva a cabo con la EUAA y Europol, agencias cuyos mandatos se solapan en ciertos ámbitos y requieren de una colaboración estrecha, como la que se lleva a cabo en los *hotspots*.

10. El respeto a los derechos fundamentales de los migrantes es un campo de batalla en el que la Agencia ha sufrido numerosos reveses en su corta historia. Con el Reglamento (UE) 2019/1896, parece dispuesta a superarlo mediante su implementación y vinculación necesaria en todas sus actividades. De hecho, se han observado avances significativos como la estrategia de derechos fundamentales de la Agencia, el Serious Incident Report, el mecanismo de denuncia o el refuerzo de figuras como las del agente de derechos fundamentales o el foro consultivo. A pesar de que las críticas no han cesado, se están dando pasos importantes para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Y todo ello a sabiendas de que su articulación no es perfecta a día de hoy, especialmente en cuanto al SIR, que adolece de falta de remedio ante las decisiones del ADF, o de una autonomía real del mismo, lo que haría aconsejable una gestión externa de este procedimiento por su alta disfuncionalidad. Como posible solución a muchas de las acusaciones recibidas se propone el uso de cámaras personales de grabación, algo que ya se realiza con éxito en otros cuerpos uniformados.

Así mismo, es necesario llamar la atención sobre el comportamiento fraudulento de ciertos migrantes «económicos» en algunas operaciones de vigilancia marítima, que se acaban transformando forzosa-mente en operaciones de salvamento, en lo que constituye un claro abuso de derecho; lo que requeriría de procedimientos de devolución más ágiles y efectivos a fin de evitar el efecto llamada, desarticular el negocio de las redes de tráfico de migrantes y sobre todo evitar el riesgo vital que asumen estos migrantes al hacerse a la mar.

Es necesario realizar una reflexión doble con respecto a la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Por un lado, debemos afirmar que ninguna organización es perfecta y la AEGFC no es la excepción, como tampoco es perfecta la sociedad ni lo son las instituciones que la rigen; pero en el caso de Frontex se están viendo pasos claros hacia una mejora serena y decidida en la asunción de sus responsabilidades y la protección de los derechos de los migrantes, aunque, por supuesto, la situación actual no sea perfecta ni definitiva. Por otro lado, debe quedar claro que el respeto y la protección de los derechos fundamentales son prioridades absolutas para todos los funcionarios no solo por las consecuencias penales, civiles o administrativas que pudieran acarrear, sino porque ese respeto forma parte de la esencia de lo que significa ser europeo, de nuestros principios y valores, de lo que queremos proteger; pues, cualesquiera que sean los objetivos alcanzados, si estos se han logrado mediante la vulneración de derechos, carecen de valor y de sentido, siendo únicamente eso, el menoscabo de esos derechos, lo que permanecerá en la memoria.

11. Hoy en día, estamos asistiendo al nacimiento de un mundo multipolar, en el que se está asentando un nuevo equilibrio de poderes, y en el que, entre otros Estados, Rusia, están tratando de desestabilizar Occidente mediante una guerra híbrida que incluye el uso de migrantes como arma. Ejemplos claros son la situación vivida en Bielorrusia recientemente o las posiciones que Rusia está adoptando en el Sahel, donde, aprovechándose de la retirada paulatina de Occidente, principalmente representado por Francia, y de la sistémica crisis alimentaria, política, social, climática, etc., que sufre la zona, está asumiendo un rol postcolonial que le permitirá abrir y cerrar la

espita de los flujos migratorios a su conveniencia. Por lo que seguir invirtiendo, colaborando y desplegando funcionarios en la zona se considera más que nunca de vital importancia.

12. La Unión Europea está gestionando correctamente el éxodo sin precedentes de hasta 6.3 millones de desplazados que está viviendo Ucrania mediante la implementación de la directiva de acogida temporal. En este punto se hace necesario mencionar que nos encontramos ante una situación radicalmente diferente a la vivida en la crisis de 2015 con los refugiados sirios, y esto se debe a tres parámetros diferenciadores: a. Los flujos migratorios provenientes de Ucrania no son mixtos y, por lo tanto, las inspecciones minuciosas no son necesarias; b. Entre Ucrania y los Estados miembros no hay ningún país intermedio considerado «seguro», dado que compartimos fronteras exteriores; c. La migración proveniente de Ucrania no conlleva una amenaza crítica para nuestra seguridad, pues mezclados con los ciudadanos necesitados de protección internacional no llegan a nuestro territorio *Foreign Terrorist Fighters* de corte islamista como sí ocurría en la crisis de 2015, si bien, un futuro aumento en el tráfico de armas provenientes de la región no debería descartarse.
13. Probablemente nos encontramos en una fase intermedia en el proceso de una deseable integración total de las políticas migratorias y fronterizas europeas. En muchos aspectos hemos observado la evolución de unos parámetros netamente nacionales como legislación, formación, control de fronteras, etc., hacia posiciones más integradoras y generalmente regidas por el concepto de mínimo denominador común. Este proceso nos ha permitido interoperar y colaborar hasta el momento, pero también nos ha colocado en la parrilla de salida de lo que debería ser una carrera hacia una mayor y cuasi total integración europea, siempre salvaguardando en cierta medida algunas sensibilidades nacionales. Debemos seguir caminando y pasar de esa «confianza mutua» referida en el espacio Schengen a una «confianza total». Mediante esa integración se puede conseguir que todas las administraciones relativas al control migratorio y fronterizo interactúen correctamente, que nuestros funcionarios reciban una misma formación en cualquier Estado miembro a fin de asegurar su interoperabilidad, que la legislación

sea única y que los factores geográficos no influyan en la aplicación de la ley, que se ajusten los costes financieros y se aseguren la eficacia y la eficiencia de nuestras políticas, etc.

Desdichadamente, esta centralización en la gestión de las políticas migratorias y fronterizas «parece poco probable en un futuro próximo» por la falta de «voluntad política para progresar hacia este modelo», como apuntaban Gaëtan Balan (2019, p. 83) o Juan Santos (2020, p. 146), pero también por el enorme trabajo de reformas legislativas que acarrearía, como señalaba Géraldine Bachoué (2019, p. 95). En este sentido, es probable que le debemos dar las gracias al señor Putin, pues con sus últimos movimientos geopolíticos puede habernos ahorrado unas cuantas décadas de indefinición en el proceso de integración europea, al polarizar las posiciones comunitarias y de los diferentes –casi todos– Estados miembros. Y es que, una vez más, hemos observado que si queremos que se nos escuche en el mundo debemos hablar con una sola voz, lo contrario sería condenarnos en un futuro próximo a una sombría irrelevancia.

14. En los apartados finales hemos tratado de realizar unas estimaciones sobre el futuro que tendrá que afrontar la Agencia en los contextos fronterizo y migratorio, para establecer si esta se encuentra preparada para asumir esos retos y, de no ser así, poder adoptar las medidas necesarias a tiempo. Primeramente, nos hemos basado en pronósticos pasados y hemos visto cómo se ha desarrollado el devenir del continente para, lamentablemente, observar que no solo aquellas predicciones más aciagas se han hecho realidad, sino que, en ocasiones, incluso parecen bondadosas dados los tiempos que nos ha tocado vivir. Todo ello ha convertido esos vaticinios de un futuro alternativo –peores previsiones posibles– en nuestro punto de partida actual para realizar nuestras predicciones sobre el futuro; en una labor que sin duda nos debería predisponer a esperar lo mejor y a prepararnos para lo peor, eso es, para los augurios más negativos e incluso para escenarios *joker* en los que la frase *hic sunt dracones* adquiera una vez más sentido.

Pues desengañémonos: a día de hoy, la Agencia no solo no ejecuta eficazmente su mandato de 2019, a pesar de la situación de

bonanza migratoria de los últimos años, sino que dista mucho de estar preparada para las nuevas crisis que, sin duda, romperán como un tsunami contra nuestro continente.

Aviarnos en este sentido acarrearía, además de una apuesta decidida por la unificación de la gestión de nuestras fronteras exteriores, la transformación de la AEGFC en una agencia verdaderamente autónoma e independiente que adopte decisiones regidas únicamente por criterios técnicos y la inteligencia elaborada, y no en virtud de intereses políticos; a quien le sea otorgado un mandato claro e inequívoco; que cuente con los recursos necesarios para acometer las labores que tiene encomendadas; con flexibilidad para adaptarse a los imprevistos que estén por llegar; en la que se apueste decididamente por las nuevas tecnologías; siempre sometida al imperio de la ley y el respeto a los derechos fundamentales; y sujeta a un firme control que le permita rendir cuentas por su labor a las instituciones y a los ciudadanos.

15. Durante el desarrollo de esta monografía hemos hablado de requisitos técnicos, derivas financieras, tratados y un largo etc., pero no debemos olvidar, especialmente en este mundo «hiperglobalizado», que sufre una profunda crisis de identidad y valores, y donde el dicho de JUVENAL «panem et circensis» se torna en un dios todopoderoso que rige la vida de nuestros conciudadanos, que uno de los elementos esenciales en la construcción europea, y sin el que esta no sería posible, son el corazón, la voluntad, el deseo, el sentimiento y el orgullo de pertenencia a este continente, con sus luces y sus sombras. Merece la pena creer en esta Europa, sentirla como algo propio y luchar por un futuro mejor y en paz. Estamos a tiempo de prepararnos para afrontar con ciertas garantías la próxima crisis migratoria que sin duda vendrá, pero las decisiones no se pueden aplazar y deben dejar de ser reactivas; mas la esperanza es limitada, pues seguramente no volveremos a movilizar ni nuestras capacidades ni nuestras voluntades hasta que el sufrimiento de millones de migrantes en las portadas de los periódicos llame nuestra atención mientras untamos nuestra tostada con mermelada como cualquier otro domingo por la mañana.

Bibliografía

1. Bibliografía

- Acosta Penco, M. T. (2018). La guardia europea de fronteras y costas: ¿un nuevo Frontex? *Revista de Estudios Europeos*, 71, 86-101.
- Acosta Penco, M. T. (2020a). *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Acosta Penco, M. T. (2020b). *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas* [Tesis doctoral, Universidad de Córdoba]. Helvia. <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/20608/2020000002154.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Acosta Penco, M. T. (2023). *La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. De la mera coordinación a la actuación subsidiaria en las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Iustel.
- Acosta Sánchez, M. A. (2016). La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX. *bie3: Boletín IEEE*, (4), 466-482.
- Alonso Hernández, A. J. (2022). *Guardia Europea de Fronteras y Costas. La primera Policía uniformada creada por la Unión Europea* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Bachoué Pedrouzo, G. (2019). Frontex, Bras Armé de Schengen? En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 85-97). Bruylant/Larcier.
- Balan, G. (2019). La Réforme de Frontex, prélude à une politique européenne d'immigration? En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 75-84). Bruylant/Larcier.
- Billet, C. (2019). La coopération de Frontex avec les États tiers. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un*

- service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 131-145). Bruylant/Larcier.
- Blumann, C. y Picos, F. (2011), *L'Union européenne et les crises*. Bruylant.
- Bornio, J. (2018). The reform of the Frontex Agency in the view of the principal-agent model. A case study of an attempt of supranationalisation. *Przeegląd europejski*, (3), 179-190. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.1961>
- Bouveresse, A. (2017). Frontex: une agence responsable et sous contrôles? Ni blanc-seing ni «dirty hands». *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, (03), 477.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brouwer, E. (2019). Schengen's Undesirable Aliens. En Paul Minderhoud, Sandra Mantu y Karin Zwaan (Eds.), *Caught in Between Borders: Citizens, Migrants and Humans* (pp. 17-25).
- Campesi, G. (2018a). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3), 196-221. <https://doi.org/10.1504/IJMBS.2018.10015056>
- Campesi, G. (2018b). European Border and Coast Guard (Frontex): security, democracy, and rights at the EU border. En *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.354>
- Caniard, H. (2019). Pouvoirs et moyens de L'Agence Européenne de Garde-Frontières et de Garde-Côtes: Le Règlement (UE) 2016/1624 traduit-il un renforcement des moyens et capacités ? En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 41-54). Bruylant/Larcier.
- Carrera, S. (2008). *The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands* (n.º 261). CEPS. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1338019>
- Carrera, S. y Den Hertog, L. (2016). A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CEPS paper in liberty and security in Europe*.
- Chevallier-Govers, C. (2019). La création du Corps Européen des Garde-Frontières et Garde-Côtes. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 25-40). Bruylant/Larcier.
- Coman-Kund, F. (2018). *European Union agencies as global actors: A legal study of the European Aviation Safety Agency, FRONTEX and EUROPOL*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351136860>
- Crawford, J. y Olleson, S. (2014). The character and forms of international responsibility. En *International Law*. 4.ª ed. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780199654673.003.0015>
- Cusumano, E. (2019). Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border

- control. *Cooperation and Conflict*, 54(1), 3-24. <https://doi.org/10.1177/0010836718780175>
- David, J. (2016). Les recours administratifs contre les actes des agences européennes. *RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen*, (02), 275.
- De Bruycker, P. (2016). The European Border and Coast Guard: a New Model built on an old logic. *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2016(2), 559-569.
- De Haas, M. (2019). Quelles conséquences pour les ONG? En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 179-188). Bruylant/Larcier.
- Del Cerro García de las Hijas, I. (2020). *El reconocimiento facial automatizado implementado con inteligencia artificial y tecnología 5G en la localización de fugitivos* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Díaz, G. y Abad, G. (2008). Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex. *Revista UNISCI*, (17), 135-150.
- Dubernet, C. (2018).
- Fabios Ramírez, J. A. (2021). *Frontex: Operaciones marítimas y los perfiles de los guardias de fronteras en el sector marítimo (SBS-Sea Border Sector* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Fabrizi-Racine, N. (2017). Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes. *Droits des étrangers (Union européenne). La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*. <https://doi.org/10.4000/revdh.3037>
- Fernández Rojo, D. (2018). Los «hotspots»: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(61), 1013-1056. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.06>
- Fjørtoft, T. N. (2022). More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, 16(2), 557-571. <https://doi.org/10.1111/rego.12373>
- Freudspurger, C., Maricut-Akbik, A. y Migliorati, M. (2022). Opening Pandora's Box? Joint Sovereignty and the Rise of EU Agencies with Operational Tasks. *Comparative Political Studies*, 55(12), 1983-2014. <https://doi.org/10.1177/00104140211066223>
- García Jurado, C. (2009). *La Estrategia de la Unión Europea respecto a sus fronteras exteriores*. [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Gkliati, M. y Kilpatrick, J. (2021). Crying Wolf too many times: The impact of the emergency narrative on transparency in FRONTEX joint operations. *Utrecht L. Rev.*, 17, 57. <https://doi.org/10.36633/ulr.770>
- Guilloud-Colliat, L. (2019). Les zones d'ombre du contrôle non juridictionnel exercé sur Frontex. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à*

- Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 189-206). Bruylant/Larcier.
- Horii, S. (2016). The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 2016, 17(2), 1-17. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1121002>
- Kalkman, J. P. (2021). Frontex: A literature review. *International Migration*, 59(1), 165-181. <https://doi.org/10.1111/imig.12729>
- Léonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 371-388. <https://doi.org/10.30950/jcer.v5i3.239>
- Léonard, S. y Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>
- Liron Systems Ltd. et al. (2011). *Future of borders, a forward study of European border checks*. Frontex.
- Meissner, V. (2017). The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders-The effect of the agency's external dimension. *TARN Working Paper Series 16/2017, SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3085529>
- Moreno Priego, A. (2011). La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización? *Revista UNISCI*, (26), 75-94. https://doi.org/10.5209/rev_UNIS.2011.v26.37765
- Neville, D., Rigon, A. y Sy, S. S. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. Study for the LIBE Committee of the European Parliament, PE 556.942.
- Oxford Analytica. (2017). *Global trends to 2035 – Geo-Politics and International Power*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS).
- Pablo del Campo, S. de (2018). *Evolución de la agencia Frontex y reglamentos de la Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía] .
- Paul, R. (2017). Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration*, 39(6), 689-706. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1320553>
- Perkowski, N. (2018). Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security. *Security Dialogue*, 49(6), 457-475. <https://doi.org/10.1177/0967010618796670>
- Perkowski, N. (2019). 'There Are Voices in Every Direction': Organizational Decoupling in Frontex. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(5), 1182-1199. <https://doi.org/10.1111/jcms.12897>
- Pi Llorens, M. (2017). El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 21(56), 77-117. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.03>

- Poméon, A. S. (2017). *FRONTEX and the EBCGA. A question of accountability*. Wolf Legal Publishers.
- Quillé, M. (2019). La coopération entre Europol et Frontex. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dir.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 55-59). Bruylant/Larcier.
- Racho, T. (2019). L'action de Frontex et le respect des droits fondamentaux. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dir.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 163-178). Bruylant/Larcier.
- Rijpma, J., Fink, M. y Schippers, M. (2016). *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* (pp. 11-29). Study for the LIBE Committee of the European Parliament.
- Rijpma, J. y Vermeulen, M. (2015). EUROSUR: saving lives or building borders? *European Security*, 24(3), 454-472. <https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1028190>
- Ripoll Servent, A. y Trauner, F. (2014). Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization'. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1142-1162. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.906905>
- Rivero Ortega, R. (2021). *El futuro de la Universidad*. Ediciones Universidad de Salamanca. <https://doi.org/10.14201/OUS0001>
- Rivero Ortega, R. (2022). Estado de Derecho y democracia: ¿apocalípticos o integrados? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 101, 48-55.
- Rivero Ortega, R. (2023). Algoritmos, inteligencia artificial y policía predictiva del estado vigilante. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62, 1. <https://doi.org/10.58725/rivjr.v1i2.39>
- Rodríguez Aguayo, I. (2021). *El Fenómeno de la inmigración irregular en España: medidas legales a nivel policial y situación actual*. [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Santos Vara, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>
- Santos Vara, J. (2019). The European Coast Guard in the new Frontex Regulation: a grandiloquent concept. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dir.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 61-72). Bruylant/Larcier.
- Santos Vara, J. (2020). *La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la Unión Europea en tiempos de crisis*. Tirant lo Blanch.
- Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Currency.
- Segura San Martín, D. (2020). El papel de los objetos técnicos en el giro preventivo de las políticas securitarias. *Crítica Penal y Poder*, 19.

- Steffens, F. (2020). Facing up to the new world of border control. *Biometric Technology Today*, 2020(9), 8-11. [https://doi.org/10.1016/S0969-4765\(20\)30123-5](https://doi.org/10.1016/S0969-4765(20)30123-5)
- Strik, T. (2021). Fundamental Rights as the cornerstone of Schengen. *European Journal of Migration and Law*, 23(4), 508-534. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340116>
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable* (vol. 2). Random house.
- Teijeiro Pazos, D. J. (2021). *Análisis legal y operativo de la sección de fronteras del aeropuerto de Barajas*. [Trabajo de fin de máster, Universidad de Salamanca-Escuela Nacional de Policía].
- Tinière, R. (2019). Propos introductifs – Frontex et les petits pas. En C. Chevallier-Govers y R. Tinière (Dirs.), *De Frontex à Frontex-vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* (pp. 13-24). Bruylant/Larcier.
- Toro Mezquita, I. de (2021). *Las fronteras de la Unión Europea: Objetivos y Medidas para afrontar su seguridad*. [Tesis doctoral, Universidad Católica de Murcia]. Repositorio. <https://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/5072/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tovar Martín, R. (2020). Agencias de Cooperación policial europeas II. En F. J Melgosa Arcos, J. Jiménez Jiménez y C. Tovar Martín (Dirs.), *Sociedad Europea, Instituciones y Cooperación Internacional*. Escuela Nacional de Policía.
- Trauner, F. y Ripoll Servent, A. (2016). The communitarization of the area of freedom, security and justice: Why institutional change does not translate into policy change. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1417-1432. <https://doi.org/10.1111/jcms.12397>
- Velasco Miranda, I. (2022). *Las capacidades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en el contexto fronterizo y migratorio europeo*. [Tesis doctoral no publicada, Universidad de Salamanca].
- Wiedemann, J. (2011). *Transformation of the European border regime: FRONTEX and operation HERA*. Grin.

2. Legislación

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000. Revisada en 2016. *Diario Oficial de la Unión Europea C 202*, 7 de junio 2016. http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj
- Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar (CNUDM), 10 de diciembre de 1982. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Decisión C (2008) 6866 final, de la Comisión, de 12 de marzo de 2008, sobre los expertos nacionales destacados «sin coste» en las delegaciones del servicio exterior de la Comisión.

- Decisión 2015/778, del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED). *Diario Oficial de la Unión Europea* L122, 19 de mayo de 2015. <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/778/oj>
- Decisión (PESC) 2018/717, del Consejo, de 14 de mayo de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 120/10, 16 de mayo de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0717&from=SL>
- Decisión (UE) 2018/1031, del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo sobre el Estatuto entre la Unión Europea y la República de Albania en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Albania. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 185/6, 23 de julio de 2018. <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/1031/oj>
- Decisión de Ejecución (UE) 2016/894, del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. *Diario Oficial de la Unión Europea* L151/8, 8 de junio de 2016. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/894/oj
- Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993, del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 320/28, 17 de diciembre de 2018. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1993/oj
- Decisión del Defensor del Pueblo Europeo en el asunto OI/5/2020/MHZ relativo al funcionamiento del mecanismo de reclamaciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) por presuntas violaciones de los derechos fundamentales y el papel del agente de derechos fundamentales, de 15 de junio de 2021.
- Dictamen C (2015) 7100 final, de la Comisión Europea, de 23 de octubre de 2015, sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores restablecidos por Alemania y Austria.
- Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 212/12, 7 de agosto de 2001. <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>
- Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en

- situación irregular. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 348, 24 de diciembre de 2008. <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>
- 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.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE COM (2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015.
- Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración] COM (2020) 610 final, de 23 de septiembre de 2020.
- Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM (2020) 611 final, de 23 de septiembre de 2020.
- Recomendación (UE) 2020/1366, de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 317/26, 1 de octubre de 2020. <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1366/oj>
- Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. *Diario Oficial* 45, 14 de junio de 1962. [http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/oj)
- Reglamento (CEE, EUROATOM, CECA) n.º 259/68, del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión. *Diario Oficial* L 56, 4 de abril de 1968. [http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259(1)/oj)
- Reglamento (CE) n.º 515/97, del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria. *Diario Oficial* L 82, 22 de marzo de 1997. <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/515/oj>
- Reglamento (CE) n.º 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 145/43, 31 de mayo de 2001. <http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj>

- Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Diario Oficial L 349*, 25 de noviembre de 2004. <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/2007/oj>
- Reglamento (CE) n.º 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras. *Diario Oficial de la Unión Europea L 199/30*, 11 de julio de 2007. <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/863/oj>
- Reglamento (UE) n.º 1168/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea L 304/1*, 22 de noviembre de 2011. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1168/oj>
- Reglamento (UE) n.º 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). *Diario Oficial de la Unión Europea L295/11*, 6 de noviembre de 2013. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj>
- Reglamento (UE) n.º 1053/2013, del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen. *Diario Oficial de la Unión Europea L 295/27*, 6 de noviembre de 2013. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1053/oj>
- Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447, de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 952/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el código aduanero de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea L 343/558*, 29 de diciembre de 2015. http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/2447/oj
- Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (versión codificada). *Diario Oficial de la Unión Europea L 77*, 23 de marzo de 2016. <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>
- Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), de 24 de mayo de 2016. *Diario Oficial de la Unión Europea L119/1*, 4 de mayo de 2016. <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

- Reglamento (UE) 2016/794, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 135/53, 24 de mayo de 2016. <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj>
- 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.º 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo; el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo, y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 251/1, 16 de septiembre de 2016. <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012. *Diario Oficial de la Unión Europea* L193/1, 30 de julio de 2018. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj>
- Reglamento (UE) 2018/1725, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (Texto pertinente a efectos del EEE.) *Diario Oficial de la Unión Europea* L295/39, 21 de noviembre de 2018. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>
- Reglamento (UE) 2019/1240, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración (refundición). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 198/88, 25 de julio de 2019. <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1240/oj>
- 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.º 1052/2013 y (UE) n.º 2016/1624. *Diario Oficial de la Unión Europea* L295/1, 14 de noviembre de 2019. <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
- Reglamento de Ejecución (UE) 2021/581, de la Comisión, de 9 de abril de 2021, relativo a los mapas de situación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 124, 12 de abril de 2021. http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/581/oj

- Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 468/1, 30 de diciembre de 2021. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>
- Reglamento (UE) 2022/922, del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 160/1, 15 de junio de 2022. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>

3. Otros registros referentes a la Unión Europea

- Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 136/15, 31 de mayo de 1999. http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/1999/531/oj
- Comisión Europea. (2001). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal. COM (2001) 672 final.
- Comisión Europea. (2002). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE. COM (2002) 233 final.
- Comisión Europea. (2003). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales. COM (2003) 323 final.
- Comisión Europea. (2010a). *Directrices para la Gestión Integrada de Fronteras en el marco de la cooperación exterior de la Comisión Europea*. Publicaciones de la UE.
- Comisión Europea. (2010b). Commission staff working document - Impact assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), SEC (2010) 0149 final.
- Comisión Europea. (2016). Comunicación de la Comisión sobre la creación del nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migraciones. COM (2016) 385 final.
- Comisión Europea. (2017a). *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*. Unión Europea.

- Comisión Europea. (2017b). Informe de la Comisión, Tercer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. COM (2017) 0219 final.
- Comisión Europea. (2017c). Quinto informe sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. COM (2017) 467 final.
- Comisión Europea (2018a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales. COM (2018) 065 final.
- Comisión Europea. (2018b). Directrices de la Comisión sobre un mayor desarrollo de la cooperación entre la guardia de fronteras y aduanas, Ares (2018) 6193959, de 3 de diciembre de 2018.
- Comisión Europea. (2018c). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) 2018. EUROSUR COM (2018) 632 final.
- Comisión Europea. (2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración. COM (2019) 481 final.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2016). Resolución 2292 (2016), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre el embargo de armas a Libia. S/RES/2292 (2016), de 14 de junio de 2016. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/174/97/PDF/N1617497.pdf?OpenElement>
- Consejo Europeo. (2002). Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE n.º 10019/02, del Consejo Europeo, de 13 de junio de 2002.
- Consejo Europeo. (2006). Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06). JAI, 5 de diciembre de 2006.
- Consejo Europeo. (2014). Conclusiones de las reuniones de los días 26-27 de junio de 2014. EUCO 79/14, 27 de junio de 2014.
- Consejo Europeo. (2018). Comunicación sobre el borrador de las conclusiones del Consejo sobre la gestión europea integrada de fronteras, 9000/18/FRONT138 SIRIS49 COMIX 258.
- Consejo Europeo. (2020). Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo. Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019), 13378/20. COM (2020) 779 final.
- Defensor del Pueblo Europeo. (2013). Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex.
- European Council on Refugees and Exiles [ECRE]. (2018) Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard. COM (2018) 631 final.

- Parlamento Europeo, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. (2021a). Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations.
- Parlamento Europeo. (1999). Conclusiones de la presidencia sobre el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.
- Parlamento Europeo. (2015). Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre Frontex [2014/2215(INI)], apdo. C.
- Parlamento Europeo, Frontex Scrutiny Working Group (FSWG). (2021). Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations; and the Annex to this report.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2017). Informe especial, Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos».
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). Informe especial, El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha.

4. Registros relativos a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

- Conclusions of the Management Board's meeting on 5 March 2021 on the report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea.
- Conclusions of Management Board's extraordinary meeting of 28-29 April 2022 in view of the European Anti-Fraud Office's (OLAF) investigations.
- Conclusions of the Management Board's meeting of 28 January 2022 on the follow up of the FRO's recommendations regarding SIRs.
- Decisión del director ejecutivo de 6 de octubre de 2016 sobre el mecanismo de denuncia. Decisión R-ED-2016-106.
- Decisión del director ejecutivo de 5 de mayo de 2021 marco interno del Registro de Transparencia. Decisión R-ED-2021-67.
- Decisión del director ejecutivo de 25 de enero de 2022 sobre el procedimiento operativo normalizado - mecanismo para retirar la financiación de las actividades de Frontex, suspenderlas, ponerles fin o no iniciarlas. Decisión R-ED-2022-12
- Feasibility study for the setting up of a «European Border Police» Final Report*, 30 de mayo de 2002. <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf>
- Frontex. (2015). *Risk Analysis for 2015*.
- Frontex. (2016). *Risk Analysis for 2016*.
- Frontex. (2017). *Annual activity report 2016*. Reg. N. 14665.

- Frontex. (2019a). *Course manual for Frontex fundamental rights trainers*. Publications Office.
- Frontex. (2019b). *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras*. Publications Office of the European Union.
- Frontex. (2019c). *Handbook on Contingency Planning for Border Management*. Publications Office of the European Union.
- Frontex (2021a). *Estrategia de derechos fundamentales aprobada por el agente de derechos fundamentales el 25 de enero de 2021, adoptada por el consejo de administración el 14 de febrero de 2021, de 14.2.2021*. Reg. n 1215. https://prd.Frontex.europa.eu/wp-content/uploads/3_fundamental_rights_strategy_es.pdf
- Frontex. (2021b). *Recruitment notice European Border and Coast Guard Officer standing corps*. RCT-2021-00060.
- Frontex. (2022a). *Strategic Risk Analysis 2020*. Ref. 1310a/2022.
- Frontex. (2022b). *Strategic Risk Analysis 2022*. Ref. SAMD/RAU/SFALEM/7782/2022.
- Frontex. (2022c). *The green deal report and the European Border and Coast Guard (EBCG) Final report*. https://Frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Green_Deal_and_EBCG_Research_Report.pdf
- Frontex. (2023a). *2022 in brief*. ISBN 978-92-9467-585-9.
- Frontex. (2023b). *Budget 2023*. VOB. Reg. FDS/FIN/2023.
- Frontex. (2023c). *Tenth Annual Report, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights 2022*. ISBN 978-92-9467-679-5.
- Frontex, EFCA y EMSA. (2021). *Tripartite working arrangement*. https://prd.Frontex.europa.eu/wp-content/uploads/wa_between_Frontex_efca_emsa.pdf
- Frontex y EUAA. (2019). *EASO-Frontex Cooperation Plan 2019-2020*. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-frontex-cooperation-plan-2019-2021.pdf>
- Frontex y Europol. (2018). *Statement of Principles for collaboration between Europol and Frontex*. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/statement_of_principles_for_collaboration_between_europol_and_Frontex.pdf
- Management Board Decision n 34/2015 of 10 September 2015 adopting Implementing Measures for the application of Regulation (EC) n 45/2001 by Frontex.
- Management Board Decision n 25/2016 of 21 September 2016 adopting practical arrangements regarding public access to the documents held by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (the «Agency»). Reg. n 18507.
- Management Board Decision n 37/2016 of 23 November 2016, setting Frontex Application for Return (FAR). Reg. n 21952.
- Management Board Decision 12/2017, 30 of March 2017, on secondment of national experts to Frontex. Reg. n 5801.
- Management Board Decision 19/2019, of 23 July 2019, adopting the Frontex Financial Regulation. Reg. n 8079.

- Management Board Decision 1/2020 of 4 January 2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard Standing Corps. Reg. n 14060; amended by the Management Board Decision 27/2021 of 11 April.
- Management Board Decision 20/2020 establishing the design and specifications for the uniforms of the statutory staff in the European Border and Coast Guard Standing Corps. Reg. n 6277.
- Management Board Decision 30/2020 of 11 October 2020 adopting the rules on secondment of category 2 of the European Border and Coast Guard Standing Corps. Reg. n 8497.
- Management Board Decision 31/2020 of 11 October 2020 on financing deployments of operational staff, category 3 and category 4, of the European Border and Coast Guard Standing Corps. Reg. n 8500.
- Management Board Decision 19/2022 of 16 March 2022 adopting the Agency's rules on the complaints mechanism. Reg. n 2431.
- Management Board Decision 24/2022, 25 March 2022, on laying down general implementing provisions on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings. Ref. Ares(2022)2264093.
- Management Board Decision 43/2022 of 20 July 2022 adopting the rules for the Executive Director and the Management Board to inform the Consultative Forum of the follow-ups to its recommendations and to ensure that action is taken with regard to recommendations of the Fundamental Rights Officer. Ref. Ares(2022)4929432.
- Management Board Decision 68/2022 of 20 December 2022 on the appointment of the Executive Director. Ref. Ares(2022)8862025.
- Management Board Decision 14/2023, of 31 March 2023, on the approval of the deployment of a Frontex Liaison Officer to the Republic of Senegal with an expanded mandate to cover the Islamic Republic of Mauritania and The Gambia. Ref. Ares(2023)2331257.
- Management Board Decision 21/2023, 20 of June 2023, on adopting the annual activity report 2022 and its assessment. Ref. Ares(2023)4324885.
- Management Board Decision 23/2023, 20 June 2023, on the establishment of a Frontex Disciplinary Board for staff members subject to the disciplinary authority of the Management Board. Ref. Ares(2023)4325757.

5. Autos y sentencias

- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 14 de julio de 1967, C-5/66 (Asuntos acumulados C-5/66, C-13/66, C-14/66, C-16/66, C-21/66), caso E. Kampffmeyer y otros v Comisión de la CEE.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 5 de septiembre de 2012, C-355/10, caso Parlamento Europeo v Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), caso Hirsi Jamaa y otros v Italia, de 23 de febrero de 2012.

6. Prensa y comunicados

- Abril, G. (2021, 7 de junio). El Tribunal de Cuentas Europeo alerta del riesgo de colapso de Frontex. *El País* [online]. <https://elpais.com/internacional/2021-06-07/el-tribunal-de-cuentas-europeo-alerta-del-riesgo-de-colapso-de-frontex.html>
- Abril, G. (2022, 29 de abril). El jefe de Frontex presenta su dimisión por las devoluciones en caliente de migrantes. *El País* [online]. <https://elpais.com/internacional/2022-04-29/el-jefe-de-frontex-presenta-su-dimision-por-las-devoluciones-en-caliente-de-migrantes.html>
- Agencia EFE. (2022, 27 de febrero). *Bruselas, partidaria de activar la directiva de protección temporal por Ucrania*. <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/bruselas-partidaria-de-activar-la-directiva-proteccion-temporal-por-ucrania/10001-4749409>
- Cembrero, I. (2018, 26 de noviembre). Salvamento Marítimo ha rescatado desde 2017 a 7.000 'sin papeles' en aguas de Marruecos. *Diario de Sevilla* [online]. https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Salvamento-Maritimo-efectua-rescates-Marruecos_0_1303969938.html
- Comisión Europea. (2015, 23 de septiembre). *Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración* [Comunicado de prensa]. <https://reliefweb.int/report/world/gesti-n-de-la-tesis-de-los-refugiados-medidas-operativas-presupuestarias-y-jur-dicas>
- Comisión Europea. (2019, 21 de mayo). *Guardia Europea de Fronteras y Costas: Puesta en marcha de la primera operación conjunta fuera de la UE* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2591
- Consejo Europeo. (2016, 18 de marzo). *Declaración UE-Turquía* [Comunicado de prensa 114/16]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Consejo Europeo. (2018, 5 de octubre). *Gestión de fronteras: la UE firma un acuerdo con Albania sobre cooperación mediante la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/10/05/border-management-eu-signs-agreement-with-albania-on-european-border-and-coast-guard-agency-cooperation/>
- Consejo Europeo. (2019a, 7 de octubre). *Border management: EU signs agreement with Montenegro on European Border and Coast Guard cooperation* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-re>

- leases/2019/10/07/border-management-eu-signs-agreement-with-montenegro-on-european-border-and-coast-guard-cooperation/
- Consejo Europeo. (2019b, 19 de noviembre). *Border management: EU signs agreement with Serbia on European Border and Coast Guard cooperation* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/19/border-management-eu-signs-agreement-with-serbia-on-european-border-and-coast-guard-cooperation/>
- Consejo Europeo. (2020, 31 de marzo). *La UE pone en marcha la operación IRI-NI para aplicar el embargo de armas a Libia* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>
- Consejo Europeo. (2023, 8 de junio). *Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>
- Crespo, M. (2023, 12 de abril). Estado de emergencia en Italia por la crisis migratoria: las claves de una medida polémica e inédita. *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/04/12/64368fa9e4d4d8674e8b458a.html>
- De la Cal, L. de la. (25 de junio de 2018). Con una mafia de la inmigración en el Estrecho: «Id hacia aguas españolas y aviso a Salvamento Marítimo». *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/espana/2018/06/25/5b2fed69e2704ee38d8b45b8.html>
- Euronews. (2019, 9 de diciembre). Les ONG encouragent le trafic d'êtres humains en Méditerranée selon Frontex. *Euronews*. <https://fr.euronews.com/2017/02/27/les-ong-encouragent-le-traffic-d-etres-humains-en-mediterranee-selon-frontex>
- Europa Press. (2022, 2 de marzo). *Rufián afea que se acoge ahora de forma ilimitada a refugiados ucranianos «porque son rubios con ojos azules»*. <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-rufian-afea-acoge-ahora-forma-ilimitada-refugiados-ucranianos-porque-son-rubios-ojos-azules-20220302113546.html>
- Francia, L. (2019, 12 de abril). Los sistemas públicos de pensiones en el mundo. *Rtve* [online]. <https://www.rtve.es/noticias/20110126/sistema-publicos-pensiones-mundo/398370.shtml>
- Frontex. (2021, 12 de julio). *Frontex launches rapid intervention in Lithuania* [Comunicado de prensa]. https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-intervention-in-lithuania-IEXJ?fbclid=IwAR0wiGCltvu2PmoSm9JW2F3wvD1I16mI1300BSRNj__HEjx1JQU-8VrvDA
- Frontex. (2022a, 20 de abril). *Frontex launches joint operation in North Macedonia* [Comunicado de prensa]. <https://prd.frontex.europa.eu/document/frontex-launches-joint-operation-in-north-macedonia/>

- Frontex. (2022b, 21 de septiembre). *Frontex presents recent changes within the agency* [Comunicado de prensa]. https://www.frontex.europa.eu/assets/Images_News/2022/Fact_Sheet_on_Frontex_discharge.pdf
- Frontex. (2022c, 25 de mayo). *Three years of operation in Albania* [Comunicado de prensa]. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/>
- Frontex. (2022d, 14 de octubre). *Statement of Frontex Executive Management following publication of OLAF report* [Comunicado de prensa]. <https://Frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/statement-of-Frontex-executive-management-following-publication-of-olaf-report-amARYy>
- Frontex. (2023, 27 de enero). *Joint operation Moldova 2023 kicks off* [Comunicado de prensa]. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/joint-operation-moldova-2023-kicks-off-TtBRqW>
- Graziani, F. (2023, 11 de abril). Italia declara el «estado de emergencia» por la crisis migratoria. *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/04/11/643544f2fdddfbf5c8b45eb.html>
- Harvey, F. (2022, 14 de marzo). La ONU alerta del riesgo de una crisis alimentaria global por la guerra en Ucrania. *Eldiario.es* [online]. https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/onu-alerta-riesgo-cri-sis-alimentaria-global-guerra-ucrania_1_8830123.html
- Hernández Velasco, I. (2015, 14 de noviembre). Atentados en París: 130 muertos y 352 heridos. *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html>
- Hurtado, L. M. (2019, 10 de octubre). Erdogan amenaza a Europa: «Abriremos las puertas y os enviaremos 3,6 millones de inmigrantes». *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/10/5d9f32c1fc6c8354228b4690.html>
- Leggeri, F. (2017, 21 de junio). *Carta al diputado europeo Miguel Urbán Crespo*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/jul/eu-frontex-letter-ep.pdf>
- Leggeri, F. (2018, 5 de marzo). Safeguarding borders for an open Europe. *Euroactiv.com* [online]. <https://www.euroactiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/safeguarding-borders-for-an-open-europe/>
- Masoliver, A. (2023, 27 de enero). ¿Y si Rusia estuviera ganando la guerra a occidente en África de la mano de los mercenarios del grupo Wagner? *La Razón* [online]. <https://www.larazon.es/internacional/20230127/r6dpv5ke2bb45gzyufr5uqfkwa.html>
- Montagud Rubio, N. (2020, 27 de mayo). La regla del décimo hombre: qué es y qué aporta a la reflexión grupal. En *Psicología y mente* [online]. <https://psicologiymente.com/social/regla-decimo-hombre>
- Navarro, A. (2023, 15 de junio). Las esperanzas de hallar supervivientes tras el naufragio en el Jónico se desvanecen. *La Razón* [online]. https://www.larazon.es/internacional/esperanzas-hallar-supervivientes-naufragio-jonico-desvanecen_20230615648b645444049c0001c197d9.html

- Peers, S. (2015, 16 diciembre). The reform of Frontex: Saving Schengen at refugees' expense. *EU Law Analysis*. <http://eulawanalysis.blogspot.fr/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html>
- Peregil, F. (2018, 28 abril). El desempleo y la represión en el Rif impulsan el alza de emigrantes marroquíes. *El País* [online]. https://elpais.com/internacional/2018/04/28/actualidad/1524913098_946136.html
- Ruehl, J. (2021, 6 septiembre). How Belarus Is Weaponizing Migration in Europe. *nationalinterest.org* [online]. <https://link.researcher-app.com/3Dws>
- Sánchez, R. (2023a, 17 de febrero). Alemania, «desbordada», congela el presupuesto para los refugiados. *ABC* [online]. <https://www.abc.es/internacional/alemania-desbordada-congela-presupuesto-refugiados-20230217192508-nt.html>
- Sánchez, R. (2023b, 1 de marzo). Alemania pone freno a los rescates de inmigrantes en el Mediterráneo. *ABC* [online]. <https://www.abc.es/internacional/alemania-pone-freno-rescates-inmigrantes-mediterraneo-20230301145039-nt.html>
- Sánchez, R. (2023c, 31 de mayo). Bielorrusia retoma la guerra híbrida contra Europa sirviéndose de inmigración ilegal egipcia. *ABC* [online]. <https://www.abc.es/internacional/bielorrusia-retoma-guerra-hibrida-europa-sirviendose-inmigracion-20230531024748-nt.html>
- Suanzes, P. R. (2022, 3 de marzo). Los 27 acuerdan dar protección temporal automática a todos los ucranianos que huyen de la guerra. *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/03/6220e40afc6c83b77d8b4581.html>
- Swissinfo, Ch. (2019, 12 abril). El euro podría desaparecer por divergencias económicas, dice ministro francés. *SWI swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/el-euro-podr%C3%ADa-desaparecer-por-divergencias-econ%C3%B3micas—dice-ministro-franc%C3%A9s/44894360>
- Tripoteau, L. (2016, 31 de mayo). Qu'en est-il des droits fondamentaux dans le «futur Frontex»? *Café Babel* [online]. Ha dejado de estar disponible en línea, anteriormente se podía consultar en la página <http://www.cafebabel.fr/bruxelles/article/quen-est-il-des-droits-fondamentaux-dans-lefutur-frontex.html>
- Villalón, L. (2023, 1 de julio). La política migratoria de la UE: menos rescates y externalizar el control. *El Mundo* [online]. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/07/01/6495ec0de4d4d8a53c8b45b3.html>
- Waters, N., Freudenthal, E. y Williams, L. (2020, 23 de octubre). Frontex at Fault: European Border Force Complicit in «Illegal» Pushbacks. *Bellingcat* [online]. <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/>

7. Páginas web

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s. f.). *Cambio climático y desplazamiento por desastres*. Recuperado el 22 de mayo de 2022

- de <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>
- Consejo Europeo (s. f.). *Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/>
- Defensor del Pueblo Europeo. (15 de junio de 2021). *How the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) deals with complaints about alleged fundamental rights breaches through its Complaints Mechanism*. Recuperado el 15 de mayo de 2022 de <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/case/en/57955>
- Europol. (11 de enero de 2021). *Europol and Frontex to exchange liaison officers*. Recuperado el 18 de mayo de 2022 de <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/newseuropol-and-frontex-to-exchange-liaison-officers>
- Frontex. (6 de febrero de 2020). *Frontex to provide Border security expertise to European Commission's research projects*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-provide-border-security-expertise-to-european-commission-s-research-projects-ZrCBoM>
- Frontex. (2 de marzo de 2022). *Joint Operation Terra 2022*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/media-centre/multimedia/videos/joint-operation-terra-2022-rasCUq>
- Frontex. (19 de mayo de 2022). *Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova*. Recuperado el 25 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-6-3-million-refugees-enter-the-eu-from-ukraine-and-moldova-GTZbZs>
- Frontex. (s. f.). *Accountability*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/transparency/accountability/>
- Frontex. (s. f.). *Consultative Forum*. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/fundamental-rights/consultative-forum/general/>
- Frontex. (s. f.). *EU Partner, European External Action Service*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/partners/eu-partners/european-external-action-service/>
- Frontex. (s. f.). *EU research*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/innovation/eu-research/horizon-projects/>
- Frontex. (s. f.). *Fighting crime*. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/empact/>
- Frontex. (s. f.). *Fundamental Rights*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.frontex.europa.eu/es/que-hacemos/derechos-fundamentales/>
- Frontex. (s. f.). *Fundamental Rights at Frontex*. Recuperado el 24 de mayo de 2022 de <https://www.frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex/>

- Frontex. (s. f.). *How search and rescue Works*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/how-search-and-rescue-works-83WoGT>
- Frontex. (s. f.). *Key facts*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/>
- Frontex. (s. f.). *Mecanismo de denuncia*. Recuperado el 18 de mayo de 2022 de https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf
- Frontex. (s. f.). *Operations in the Western Balkans*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-in-the-western-balkans/>
- Frontex. (s. f.). *Operations Minerva, Indalo (Spain)*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-minerva-indalo-spain/>
- Frontex. (s. f.). *Operation Poseidon (Greece)*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>
- Frontex. (s. f.). *Operation Themis (Italy)*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>
- Frontex. (s. f.). *Reintegration assistance*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/return-and-reintegration/reintegration-assistance/>
- Frontex. (s. f.). *Research and Innovation*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/future-of-border-control/eu-research/introduction/>
- Frontex. (s. f.). *Return operations*. Recuperado el 25 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/>
- Frontex. (s. f.). *Return operations, Good Practices in Returning Children with Families*. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/good-practices-in-returning-children-with-families/>
- Frontex. (s. f.). *Return operations, Return digitalisation*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/return-digitalisation/>
- Frontex. (s. f.). *Returns and reintegration*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/>
- Frontex. (s. f.). *Risk analysis*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://Frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/>
- Frontex. (s. f.). *Situational awareness and monitoring*. Recuperado el 25 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/information-management/>
- Frontex. (s. f.). *Standing Corps*. Recuperado el 26 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/>

- Frontex (s. f.). *The European Union's Earth observation programme - Copernicus*. Recuperado el 24 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/we-build/eu-partners/european-commission/>
- Frontex. (s. f.). *Visión, misión & valores*. Recuperado el 1 de junio de 2022 de <https://frontex.europa.eu/es/sobre-nosotros/vision-mision-valores/>
- Frontex. (s. f.). *Who we are*. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>
- House of Lords - European Union committee. (2017). *Operation Shopia: a failed mission*. Recuperado el 24 de mayo de 2022 de <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/5/509.htm>
- Human Rights Watch. (21 de septiembre de 2011). *The EU's Dirty Hands, Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*. Recuperado el 24 de mayo de 2022 de <https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-handsfrontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece>
- Naciones Unidas - United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). Recuperado el 19 de mayo de 2022 de <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>
- Organización Mundial del Turismo. (30 de junio de 2021). *La economía mundial podría perder más de 4 billones de dólares por el impacto del COVID-19 en el turismo*. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://www.unwto.org/es/news/la-economia-mundial-podr%C3%ADa-perder-mas-de-4-billones-de-dolares-por-el-impacto-del-covid-19-en-el-turismo>
- Parlamento Europeo. (21 de noviembre de 2017). *La Oficina Europea de Asilo presenta su informe anual en el Parlamento*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20171117STO88354la-oficina-europea-de-asilo-presenta-su-informe-anual-en-el-parlamento>
- Parlamento Europeo - European Parliamentary Research Service, Think tank. (23 de marzo de 2021). *Data on returns of irregular migrants*. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA\(2021\)690518_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA(2021)690518_EN.pdf)

LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

Dos de los grandes problemas que reflejan invariablemente los eurobarómetros de este continente son la inmigración irregular y la delincuencia. Y en ambas temáticas, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, a la que habitualmente nos referimos como Frontex, tiene un papel clave.

Muchos son los cambios que ha experimentado Frontex en su travesía. Siendo criticada abiertamente, tanto por aquellos que esperan dotarla de una mayor capacidad de respuesta, como por parte de los que afirman que es necesario controlar más firmemente sus actuaciones; lo que ha provocado que su regulación se haya revisado hasta en cuatro ocasiones en su corta existencia.

En este escenario que vivimos, la pregunta que se suscita es insoslayable: ¿Está la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas preparada para asumir su mandato actual, así como para gestionar las futuras crisis migratorias y fronterizas que tenga que afrontar este continente?

Para dar respuesta a esta pregunta, esta monografía se centra en el nacimiento, evolución y situación actual de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, indudablemente marcada por el Reglamento (UE) 1896/2019, de reciente creación. Se analiza la crucial ampliación de sus capacidades, así como la férrea fiscalización a la que se ve sometida tras los repetidos reveses políticos y judiciales sufridos en los últimos años, principalmente en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales. Este es un contexto plagado de riesgos, vulnerabilidades y oportunidades donde ve la luz el Cuerpo Permanente, el primer cuerpo uniformado europeo con competencias ejecutivas que, sin duda, representa un paso de gigante en el proceso de integración y convergencia de este continente.