



Frontex, solidaridad y derechos fundamentales. Reflexiones libres sobre una Agencia siempre en la tormenta

Frontex, solidarity and fundamental rights. Free reflections on an Agency still reeling from the storm

GÉRALDINE BACHOUÉ PEDROUZO

Profesora titular de Derecho público

Directora del Centre de documentation et de recherches européennes (CDRE)

Centro de excelencia Jean Monnet «Europe Droit & Action Publique» (EDAP)

Bayonne, Université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA)

E-mail: geraldine.bachoue@univ-pau.fr

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.2.07>

LABURPENA: Europako Frontex agenzia 2004an sortu zuten, eta, migrazio-krisien ondoren batez ere, pare bat aldiz aldatu diote agintea; izan ere, 2019tik, eskumen operatiboak eta kontingente iraunkor bat dauzka. Kanpo-mugak zaintzeko operazio berrien esparruan egin dituen operazioek agerian jarri dituzte giza eskubideen urraketak. Hausnarketa hauen helburua ez da agentziaren jarreraren kritika alderdikoi edo aldarrikatzaile bat egitea, elementu objektibo eta zehatzetan oinarritutako kritika bat egitea baizik. Europako kanpo-mugen kudeaketaren inguruan sortu den dilemaren ikur bihurtu da Frontex, eta beldur guztiak aireratu ditu. Halere, Frontex agenzian aldaketak egitea espero da, Europako migrazio-politikaren elkartzuna eta batasuna irudikatzen dituela suposatzen baita.

HITZ GAKOAK: Frontex. EBren migrazio-politika. Oinarrizko eskubideak.

ABSTRACT: The European agency Frontex, created in 2004 and whose mandate has been reformed a couple of times, in particular after the migration crises, has had operational powers and a permanent contingent since 2019. The operations carried out in the framework of its new external border surveillance operations have revealed human rights violations. The aim of these reflections is not to offer a partisan or vindictive critique of the Agency's position, but rather a critique based on objective and concrete elements. Frontex has become the emblem of the dilemma of European external border management, crystallising all fears. However, changes are expected from Frontex, which is supposed to embody solidarity and unification of European migration policy.

KEYWORDS: Frontex. European migration policy. Fundamental rights.



RESUMEN: La Agencia Europea Frontex, creada en 2004, y cuyo mandato fue reformado un par de veces, en particular tras las crisis migratorias, dispone desde 2019 de competencias operativas y de un contingente permanente. Las operaciones llevadas a cabo en el marco de sus nuevas operaciones de vigilancia de las fronteras externas han puesto de manifiesto violaciones de los derechos humanos. El objetivo de estas reflexiones no es ofrecer una crítica partidista o reivindicativa de la posición de la Agencia, sino una crítica basada en elementos objetivos y concretos. Frontex se ha convertido en el emblema del dilema de la gestión europea de las fronteras exteriores, cristalizando todos los temores. Sin embargo, se esperan cambios de Frontex, que se supone encarna la solidaridad y la unificación de la política europea de migración.

PALABRAS CLAVE: Frontex. Política migratoria de la UE. Derechos fundamentales.



Sumario: I. Introducción. —II. Riesgos de violación de los derechos fundamentales. —III. Motivos de crítica. —IV. Comentarios. —V. Bibliografía.

I. Introducción

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) no es ajena a la cuestión de la solidaridad planteada en el contexto del asilo y la migración. La Agencia es responsable de asistir y apoyar a los Estados miembros del espacio Schengen en la gestión de sus fronteras exteriores. Esta solidaridad operativa se manifiesta a través de las distintas actividades confiadas a Frontex o en las que Frontex participa conjuntamente con los Estados. De manera general, en relación con la gestión de las fronteras, Frontex es responsable del control de la migración, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar. Más precisamente, la Agencia se encarga de vigilar los flujos migratorios e informar a los Estados Schengen de los riesgos detectados en las fronteras exteriores. Como parte de ello, la Agencia también comprueba el nivel de preparación de los Estados y puede hacerles recomendaciones cuando descubre dificultades en las fronteras terrestres, marítimas o aéreas. Frontex puede ayudar a los Estados miembros enviando hombres y material a las fronteras exteriores, ya sea organizando operaciones conjuntas o intervenciones rápidas a petición de los Estados que se enfrenten a dificultades, o incluso a petición del Consejo de la Unión Europea, teniendo en cuenta que estas misiones pueden implicar operaciones de rescate en el mar; sea prestando asistencia en la inspección, el interrogatorio, la identificación y la toma de huellas dactilares de los migrantes a su llegada a Europa. Frontex también ayuda a los Estados miembros a organizar la expulsión de extranjeros no autorizados a permanecer en territorio europeo y, cada vez más, participa en el seguimiento posterior al retorno de estas personas.

El ascenso fulgurante de Frontex, agencia creada en 2004¹, refundida en 2016² y reformada de nuevo en 2019³, se explica principalmente por su

¹ Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE L 349/1.

² 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) núm. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOUE L 251/1.

³ 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) núm. 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DOUE L 295/1.



posición en la confluencia de dos grandes tendencias dentro de la Unión Europea: por un lado, la creciente agenciarización⁴ de sus operaciones y, por otro, el refuerzo de una política migratoria que a menudo se reduce a una política de lucha contra la inmigración ilegal⁵. Estas dos tendencias explican en gran medida por qué Frontex, cuya misión inicial era apoyar y coordinar la acción de los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores, ha ido adquiriendo progresivamente responsabilidades cada vez más operativas.

El refuerzo de las competencias de Frontex se ha manifestado principalmente en la consolidación, en 2019, del Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras y Guardacostas creado en 2016⁶. Hasta 2019, se trataba esencialmente de poner en común y coordinar los equipos nacionales. El problema era que la Agencia no siempre podía responder a las solicitudes de apoyo de los Estados, ya que sus recursos humanos y materiales dependían de las contribuciones voluntarias de los Estados. Así que, para evitar que los equipos sigan dependiendo exclusivamente de los Estados, el reglamento de 2019 prevé la creación de un contingente permanente que incluya personal operativo. Se prevé que la plantilla alcance los 10.000 trabajadores en 2027⁷, mientras que solo 1.500 se dedicaron a la intervención rápida en virtud del Reglamento de 2016. Asimismo, los recursos presupuestarios de la Agencia han aumentado considerablemente⁸, de 6 millones de euros cuando se creó en 2005 a 845 millones de euros en 2023, lo que ha permitido a la empresa contratar a su propio personal, así como adquirir materiales y equipos. Además de este aumento de personal y medios materiales, Frontex también tiene acceso a todos los numerosos sistemas de información de la Unión Europea relativos al cruce de fronteras y a la delincuencia transfronteriza, que contribuye a alimentar (SIS, VIS, Eurodac, EUROSUR⁹, ETIAS¹⁰, así como el por-

⁴ MEHDI Rostane (2020) (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, Confluence des droits, Aix-en-Provence; FERNANDEZ-ROJO David (2021), *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of Frontex, EASO and Europol*, Edward Elgar Publishing Limited, 272 pág.

⁵ CAMPESI Giuseppe (2021), *Policing Mobility Regimes. Frontex and the Production of the European Borderscape*, Taylor & Francis, 324 pág.

⁶ DE BRUYCKER Philippe (2017), «Le corps européen des gardes-frontières, les limites d'une nouvelle forme d'agence européenne», *RFDA*, pág. 922.

⁷ <https://www.frontex.europa.eu/fr/nos-activites/contingent-permanent/?etrans=es>

⁸ 6 millones cuando se creó en 2005, 460 millones en 2020 y 845 millones en 2023.

⁹ El sistema europeo de vigilancia de fronteras EUROSUR permite los intercambios entre Frontex y las autoridades nacionales.

¹⁰ El sistema ETIAS tiene por objeto recopilar los datos personales de los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, que Frontex gestionará en cuanto se ponga en marcha, de aquí a 2024-2025.



tal de búsqueda europeo, que permite realizar búsquedas simultáneas en todas las bases de datos, así como en los datos de Europol y en la base de datos ECRIS).

De este modo, la Agencia se ha visto gradualmente en condiciones de establecer y gestionar por sí sola una operación en las fronteras exteriores de la Unión. Única en el panorama administrativo de la UE, Frontex se ha transformado en un nuevo tipo de organización híbrida. Mientras su mandato se limitaba a planificar, coordinar y evaluar operaciones, Frontex, como cualquier otra agencia, era un órgano administrativo. Ahora que tiene su propio contingente y un mandato más amplio, su naturaleza está destinada a cambiar. La Agencia encarna a alto nivel el pilar operativo de la protección común de nuestras fronteras exteriores, junto al pilar legislativo (con la adopción de normas comunes como el Código de fronteras Schengen) y un pilar financiero (con la concesión de financiación comunitaria a las autoridades nacionales). Es una agencia operativa¹¹ capaz de llevar a cabo sus propios controles fronterizos utilizando su propia información, recursos humanos y equipos.

Esta nueva concepción de la Agencia permite reunir a los agentes nacionales y europeos en torno a una gestión europea integrada de las fronteras, basada en los principios de solidaridad y responsabilidad compartida definidos en el Tratado de la UE y en el Derecho derivado. Dejando aparte la zona euro y la política monetaria, la gestión integrada de las fronteras es probablemente el ámbito político de la UE en el que se ha alcanzado el mayor nivel de integración entre la UE y los niveles administrativos o ejecutivos nacionales.

II. Riesgos de violación de los derechos fundamentales

Dadas sus competencias y el ámbito en el que las ejerce, es probable que Frontex vulnere derechos fundamentales, en particular los de los migrantes que se enfrentan a una operación de vigilancia de las fronteras exteriores. Frontex se concibió como un experto que apoya a los Estados miembros en la función soberana clave del control fronterizo. En este sentido, Frontex es una agencia técnica, no política: de hecho, se niega a asumir la responsabilidad política de las opciones migratorias europeas. Por tanto, su mandato sigue centrado en la estanqueidad de las fronteras y el control eficaz de los flujos. De este modo, Frontex encarna, o personifica, la opción tomada por la UE a principios de la década de 2000 de vincular seguridad, terrorismo, migración y control. Frontex adopta por

¹¹ WIEDEMANN Johannesg(2011), *Transformation of the European Border Regime. Frontex and Operation HERA*, 16 p.



tanto un enfoque técnico. La Agencia trata a los migrantes como si fueran cualquier otro tipo de flujo: las personas sin papeles son, al fin y al cabo, flujos ilegales. Por lo tanto, estos viajeros son rastreados, perseguidos, incautados, almacenados (se interna a personas) y, a veces, devueltos. Este enfoque desencarnado pone en entredicho la capacidad de Frontex para vincular las misiones de seguridad que se le encomiendan con la protección de los derechos humanos y la salvaguardia de la solidaridad entre los Estados miembros, en un momento en que la Unión pretende defender estos valores tanto dentro de sus fronteras como en la escena internacional.

Esto explica por qué Frontex es el centro de tantos temores y críticas. Porque no hace falta ser un genio para darse cuenta de que Frontex no solo puede ser técnica. Su propio nombre lo indica: Frontex está «en primera línea». De hecho, dispone de todo un arsenal militar y, como primer cuerpo uniformado de la Unión, es el organismo europeo en más estrecho contacto físico con los migrantes. Aunque el artículo 10 del Reglamento Frontex 2019 prevé expresamente que Frontex respete los derechos fundamentales de las personas en el ejercicio de todas sus actividades, no se puede negar el riesgo de vulneración de los derechos fundamentales de los migrantes¹². La Agencia se ha convertido en un símbolo de la militarización de las fronteras europeas, el «brazo armado» de Schengen¹³ y de la política migratoria europea.

El objetivo de estas reflexiones no es ofrecer una crítica partidista o reivindicativa de la posición de la Agencia, sino una crítica basada en elementos objetivos y concretos. Los informes oficiales y los discursos del personal de Frontex muestran que se puede considerar que Frontex concilia dos objetivos: proteger y asegurar las fronteras de Europa y, al mismo tiempo, apoyar los derechos humanos y salvar a las personas en el mar. La comunicación institucional de la Agencia está bien practicada desde este punto de vista, para convencer a los observadores y al público de su legitimidad. Pero en realidad, Frontex se encuentra en la encrucijada de las contradicciones europeas en materia de migración, que combinan seguridad y respeto de los derechos humanos¹⁴. Los mandatos chocan inevitablemente: la seguridad del Estado y, por tanto, de la Unión,

¹² RACHO Tania (2019), «L'action de Frontex et le respect des droits fondamentaux: *name dropping* ou protection effective?», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 163.

¹³ BACHOUÉ PEDROUZO Géraldine (2019), «Frontex, bras armé de Schengen?», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, pág. 85.

¹⁴ PERKOWSKI Nina (2016), «Humanitarianism, human rights, and security in European border governance. The case of Frontex», tesis doctoral, Edimburgo, Universidad de Edimburgo.



por un lado, y la seguridad humana, por otro¹⁵. ¿Es necesario proteger el territorio europeo a toda costa? La misión de Frontex es vigilar. Pero el vocabulario francés revela la posible esquizofrenia de Frontex: en francés, «surveiller» no significa necesariamente «veiller sur», vigilar, sino controlar. En cualquier caso, se plantea claramente la cuestión de cómo encajan el mandato y las actividades de Frontex con el respeto de los derechos fundamentales.

Desde este punto de vista, Frontex es un notable objeto de estudio. Una organización constantemente criticada, constantemente agitada¹⁶, quien, a pesar de las tormentas, y sin duda paradójicamente, nunca ha dejado de crecer en poder. Cada nueva crisis en Europa ha justificado una reforma que implica un aumento de sus competencias y presupuesto. La opinión general es que es mejor tener una presencia de Frontex en los Estados «problemáticos» que dejar que los guardias de fronteras de esos países se las arreglen solos. Como resultado, en lugar de ser vista como parte del problema, Frontex siempre ha sido vista como una solución a la violencia y los abusos en las fronteras nacionales. La Comisión y los Estados miembros siempre lo han visto así.

Pero en los últimos años, la deriva de Frontex hacia la seguridad, las revelaciones de prácticas ilegales o dudosas llevadas a cabo por algunas autoridades nacionales con la complacencia de Frontex, y los escándalos que han empañado a su antiguo director ejecutivo, Fabrice Leggeri, han convertido a Frontex en objeto de todo tipo de tensiones, especialmente en lo que se refiere a la falta de garantías efectivas de respeto de los derechos fundamentales en su trabajo. Brutal, cruel, inhumano: estos son algunos de los calificativos que se han aplicado a las políticas migratorias y de control de fronteras de la UE y, por tanto, a Frontex. Frontex se ha convertido en el emblema del dilema de la gestión europea de las fronteras exteriores, cristalizando todos los temores. Hoy en día, algunos países se lo piensan dos veces antes de pedir ayuda a Frontex¹⁷, temiendo una mirada intrusiva en sus fronteras exteriores, lo que pone en entredicho la solidaridad europea encarnada por la Agencia. Tanto es así que es legítimo preguntarse si Frontex no es una agencia a punto de hundirse a sí misma.

¹⁵ FRANKO AAS Katja et O. I. GUNDHUS Helene (2015), «Policing humanitarian borderlands. Frontex, human rights and the precariousness of life», *The British Journal of Criminology*, vol. 55, núm. 1, pág. 1-18.

¹⁶ FONTFREDE Léo Blaise (2022), «Frontex, une administration décriée dans la tourmente», *The Conversation*, 1^{er} de junio de 2022.

¹⁷ Por ejemplo, Polonia no recurrió a Frontex para gestionar la llegada masiva de ucranianos a sus fronteras.



III. Motivos de crítica

El observador no puede evitar darse cuenta de la falta de transparencia de la que se acusa a la Agencia, una carencia debida a la cultura del secretismo, característica que Frontex toma prestada del ejército. A veces incluso se la denomina «la pequeña muda»¹⁸. Por supuesto que produce estadísticas, pero eso no significa que proporcione información fácilmente. Al contrario, tiende a redactar severamente la documentación que publica, y aunque sus informes anuales están llenos de fotos, cifras, tablas y gráficos, si se examinan más de cerca, poca información precisa se puede extraer de ellos. Por ejemplo, cuando Frontex explica que ha recogido y analizado tantas detecciones de cruces ilegales de fronteras, tantas detecciones de residencia ilegal, tantos casos de personas que llevaban papeles falsos, tantos casos de tráfico de personas, no sabemos absolutamente nada sobre dónde se produjeron las detecciones, la nacionalidad o el estatus de las personas que fueron detectadas, o qué les ocurrió (¿fueron arrestadas, detenidas o deportadas?), como tampoco sabemos, por ejemplo, qué criterios utiliza Frontex para designar a alguien como «traficante». Esta falta de transparencia se debe también al hecho de que la Agencia mantiene supuestamente estrechos vínculos con grupos de presión de la industria de vigilancia y armamento, haciendo caso omiso de las normas de las instituciones europeas en materia de grupos de presión, lo que revela una verdadera falta de transparencia y una ausencia casi total de preocupación por el respeto de los derechos humanos. Aunque Frontex se muestra especialmente discreta sobre esta relación, las preguntas se multiplican, en particular sobre si no es vergonzoso comprobar hasta qué punto el sector privado ha tenido acceso a la Agencia, mientras que los observadores de los derechos humanos siguen exigiendo datos o explicaciones¹⁹.

Además, aunque Frontex publica periódicamente cifras sobre los cruces irregulares de las fronteras de la UE, como se acaba de escribir, estas estadísticas sobre migración están sesgadas, es decir se observa un mal uso de las cifras. El primer sesgo es la deshumanización. Frontex no se molesta en ponerse en contacto con las familias de los inmigrantes muertos en las carreteras europeas. Se limita a contarlos. Al esconderse tras las cifras²⁰, Frontex participa en un proceso más amplio de deslingüización de los migrantes.

¹⁸ RODIER Claire (2011), «Frontex, la petite muette», *Vacarme*, 2011/2 (núm. 55), pág. 36-39.

¹⁹ DOUO Myriam, IZUZQUIZA Luisa et SILVA Margarida, «Lobbying fortress Europe. The making of a border-industrial complex», *Corporate Europe Observatory*, 5 de febrero de 2021.

²⁰ Frontex no contabiliza el número de muertes en las rutas migratorias. Si pusiera en marcha un proceso para reconocer los cuerpos, contactar con las familias o garantizar el derecho a un entierro digno, reconocería la singularidad de los migrantes.



Todo lo que sabemos es que son indeseables e ilegítimos. Y admitámoslo, incluso cuando transmite un mensaje de compasión, la cobertura mediática de las tragedias migratorias alimenta el discurso de la invasión de Europa por los migrantes, en bloque. Y esto basta para justificar la respuesta de las autoridades de que, para proteger a los migrantes y evitar que corran riesgos, hay que reforzar los controles fronterizos. Y esta retórica de protección de los migrantes se está convirtiendo en un lugar común²¹.

El segundo sesgo es la tentación de la instrumentalización. Frontex utiliza las cifras para aumentar los números y mejorar así la eficacia de su acción. Por ejemplo, muchas personas son interceptadas varias veces por la Agencia, pero esta no lo tiene en cuenta y las cuenta cada vez²². Otro ejemplo es que los datos publicados incluyen a todos los migrantes interceptados en las fronteras, incluidos los que necesitan protección internacional, aunque, por definición, no puedan clasificarse como irregulares y no deban añadirse a las filas. Así pues, la posición de Frontex en relación con estas estadísticas dista mucho de ser neutral. Frontex se encuentra en la posición eminentemente peligrosa de «juez y jurado»²³: contribuye a la configuración política y mediática de la cuestión migratoria, al tiempo que ofrece sus servicios para intervenir. Y no olvidemos que negocia sus presupuestos en función de sus supuestas necesidades²⁴.

Otra crítica se refiere a la externalización de los controles²⁵, que es un proceso de reubicación de los controles migratorios fuera de las fronteras europeas y/o de transferencia de la responsabilidad de estos controles a los países de origen y tránsito de los inmigrantes. Frontex firma acuerdos de trabajo con terceros países para establecer una cooperación en materia de formación, intercambio de información, operaciones conjuntas y asistencia fronteriza. Estos terceros países se consideran parte de la zona prefronteriza, que se supone que abarca todo lo que está más allá de las fronteras de la UE y que es relevante para el trabajo de Frontex a efectos

²¹ BROWN Wendy (2010), *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, Zone Books, pág. 20.

²² En octubre de 2015, la propia Frontex admitió, en relación con la cifra de «710.000 migrantes detectados en las fronteras exteriores de la UE», que «un gran número de personas detectadas en la frontera húngara ya habían sido contabilizadas a su llegada a la frontera greco-turca unas semanas antes»; <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>

²³ WOLFF Loup, «Frontex: juge et parti», *Le 1*, núm. 77/7, Octubre de 2015.

²⁴ A este respecto, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) no ha dudado en compartir su preocupación por «el uso de información poco fiable para elaborar análisis de riesgos» que podrían tener «repercusiones negativas sobre las personas y los grupos en el contexto de las acciones operativas y el proceso de toma de decisiones políticas»; <https://www.euractiv.fr/section/international/news/les-analyses-des-risques-de-frontex-seraient-fondees-sur-des-informations-peu-fiables/>

²⁵ GAMMELTOFT-HANSEN Thomas (2011), *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press.



de análisis de riesgos. El problema radica en que el Reglamento de 2019 exime de la obligación de desplegar funcionarios de enlace solo en los países en los que las prácticas de gestión fronteriza cumplen las normas mínimas de derechos humanos. Frontex no ha dudado ni un segundo en desplegar a sus propios funcionarios de enlace en Turquía, Serbia, Níger y Libia, ni tampoco en compartir información con sus autoridades²⁶. En cuanto a las operaciones conjuntas y de asistencia, a veces se acusa a la UE y a sus Estados miembros de dejar pasar las cosas, de no impedir ciertas prácticas destinadas a «hacer retroceder» a las personas que tratan de huir de determinados países, en particular en Libia.

Además, y esto enlaza con la última gran crítica, se acusa a Frontex de haber desempeñado un papel en las «pushbacks»²⁷, devoluciones ilegales de migrantes, sobre todo en Grecia. En virtud del principio de no devolución, garantizado tanto por la legislación internacional como por la de la UE, los migrantes están protegidos frente a la devolución forzosa a lugares de posible persecución. Aunque Frontex debe cumplir la legislación internacional, en particular la obligación de prestar asistencia a cualquier persona en peligro en el mar, el principal cometido de sus operaciones es combatir a los traficantes y la inmigración ilegal. El salvamento es, en el mejor de los casos, una preocupación secundaria; en el peor, se impide. Un libro reciente de Gustave Fiere sobre Frontex se titula «*Vigilar o dejar morir*»²⁸.

Numerosos informes, investigaciones y testimonios realizados o recogidos por periodistas de investigación, organizaciones no gubernamentales²⁹, organizaciones internacionales e instituciones europeas o nacionales no solo han mostrado la práctica habitual de devolver a los migrantes interceptados a su puerto de salida en operaciones por las que se deniega por la fuerza y de forma ilegal el acceso al territorio de un Estado a estas personas que buscan protección, sino que también han demostrado el papel que desempeñan los aviones y drones fletados por Frontex en la detección de embarcaciones de migrantes en el Mediterráneo³⁰. Aunque Frontex afirma que la vigilancia aérea salva vidas, las pruebas demuestran que se utiliza para interceptar embarcaciones por parte de las fuerzas

²⁶ GUILD Elspeth (2023) (ed.), *Monitoring Border Violence in the EU. Frontex in Focus*, Taylor & Francis, 188 pág.

²⁷ MUNGIANU Roberta (2018), *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, 273 pág.

²⁸ FIERE Gustave (2023), *Surveiller et laisser périr. À quoi sert Frontex?*, Fondation Jean Jaurès, 40 pág.

²⁹ DE HAAS Marine (2019), «Quelles conséquences pour les ONG?», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, pág. 179.

³⁰ FINK Melanie (2018), *Frontex and Human Rights. Responsibility in «multi-actor Situations» Under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford University Press, 374 pág.



libias, en lugar de para el rescate por parte de organizaciones civiles de salvamento o buques mercantes también presentes en la zona. Se sigue acusando a Frontex de ocultar en sus bases de datos las devoluciones efectuadas en las distintas fronteras de Europa.

IV. Comentarios

El artículo 10 del Reglamento de 2019 establece expresamente que la Agencia debe «respetar los derechos fundamentales en todas sus actividades, en las fronteras exteriores y en las operaciones de retorno». Dicho esto, la proliferación de referencias a los derechos fundamentales no parece haber supuesto ninguna diferencia particular. La expresión «*derechos fundamentales*» aparece 93 veces en el Reglamento de 2016 y 226 veces en el de 2019. Pero esto no ha sido suficiente para evitar la supuesta devolución de migrantes con el apoyo de los recursos técnicos de la Agencia.

Por tanto, hay motivos para temer que se trate de una fachada humanitaria, posible gracias al doble lenguaje que Frontex ha utilizado desde el principio, pero que, como también he dicho, no hace sino reflejar el de la UE y los Estados miembros, consistente en utilizar la retórica del «guardián» para definir su principal objetivo de seguridad fronteriza, como si Europa fuera una especie de zona preciosa que hubiera que proteger de un adversario. La Agencia lucha contra la inmigración ilegal y, más concretamente, contra los traficantes «deshonestos» y los peligros que representan para los migrantes, lo que permite atribuir la responsabilidad de estos movimientos a los traficantes y no a Europa. De este modo, Frontex protege los intereses de la UE y también pretende proteger los de los migrantes, considerados a merced de los traficantes. Así, la Agencia consigue trazar un continuo entre la seguridad, los derechos humanos y la retórica humanitaria en sus actividades. Este estrecho vínculo entre migración y seguridad impregna todo el sistema, y es evidente en la forma en que Frontex pretende llevar a cabo su misión de análisis de riesgos, que es el punto de partida de todas sus actividades, desde la toma de decisiones estratégicas de alto nivel hasta la planificación y ejecución de las actividades operativas. Cuando se trata de proporcionar a los Estados miembros la información que necesitan para tomar las medidas adecuadas para responder a las amenazas y riesgos que ha identificado, es realmente interesante ver que Frontex sigue centrándose en el movimiento potencial de migrantes. Evalúa «la presión delictiva, en términos de migración ilegal, trata de seres humanos, (...) delincuen-



cia organizada y (...) lucha contra el terrorismo»³¹; a continuación, mide la capacidad de los Estados para reaccionar ante los movimientos migratorios. Por lo tanto, su enfoque analítico y predictivo no se centra simplemente en la aparición de futuras amenazas fronterizas, sino en las capacidades fronterizas de los propios Estados miembros. Así, la Agencia evalúa las deficiencias de los regímenes fronterizos de los Estados miembros.

Está claro que la lógica no es de respuesta, sino de anticipación³² y gestión de estos fenómenos; una lógica proactiva, por tanto, que anticipa y sugiere con fuerza. Así, gracias a su análisis de riesgos, Frontex no solo es un actor de la seguridad de las fronteras, sino que también legitima la acción de los Estados miembros y de las instituciones europeas en materia de seguridad a la hora de responder a las emergencias migratorias. De este modo, la Agencia cultiva el apoyo político a unas fronteras aún más duras y estrictas, ya sea en terceros países o en las fronteras de la propia UE. En estas circunstancias, es difícil negar el papel de Frontex en la protección de la fortaleza Europa. También es difícil creer que Frontex sea totalmente apolítica o despolitizada...

El considerable aumento de las competencias de la Agencia a raíz del Reglamento de 2019 ha puesto de manifiesto con mayor fuerza las deficiencias de los controles de sus actividades. Hay controles. Muchos, de hecho. Frontex es una de las agencias más vigiladas. Pero es por la robustez de los mecanismos de control por lo que podemos medir la eficacia de la garantía de derechos, y aquí tengo mis dudas sobre el resultado. Las deficiencias de los controles internos y la incapacidad de los controles externos judiciales³³ y no judiciales³⁴ para compensarlas están bastante bien documentadas en la literatura. Pero cabe destacar dos puntos en particular.

El primero se refiere a los controles internos. Desde 2012, la Oficina de Protección de los Derechos Fundamentales de Frontex recoge las quejas que recibe en «informes de incidentes». Pero se inician pocas inves-

³¹ NEAL Andrew (2009), «Securization and risk at the EU border. The origins of Frontex», *Journal of Common Market Studies*, 47(03), marzo de 2009, pág. 333.

³² BIGO Didier (2005), «Frontier controls in the European Union. Who is in control?», in BIGO Didier et GUILD Elspeth (dir.), *Controlling Frontiers, Free Movement into and within Europe*, Londres, Routledge, pág. 86.

³³ MAUBERNARD Christophe (2019), «Réflexions sur les voies de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard des actes et actions de l'agence Frontex», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 247.

³⁴ GUILLLOUD-COLLIAT Laetitia (2019), «Les zones d'ombre du contrôle non-juridictionnel exercé sur Frontex», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 189.



tigaciones sobre los fallos notificados de esta forma³⁵. Por ejemplo, a pesar de encontrar pruebas de violaciones de los derechos fundamentales en determinadas operaciones conjuntas de los Estados miembros, Frontex optó por no ocuparse de ellas, no impedir las y no hacerles un seguimiento. Estas deficiencias evidentes son fallos estructurales en su rendición de cuentas. Y aunque su papel se ha reforzado en 2019, su intervención sigue sin poder ir más allá de una simple recomendación al Consejo de Administración, incluso en el marco del mecanismo de reclamaciones, que apenas ha cambiado desde 2016. El Defensor del Pueblo Europeo también ha cuestionado la eficacia y transparencia de este mecanismo. En general, hay deficiencias en la gestión, con un estilo de dirección muy vertical. El control jerárquico está esencialmente en manos del Consejo de Administración, que nunca ha desempeñado el papel proactivo que cabría esperar de él³⁶: nunca reconoció el grave riesgo de vulneración de los derechos fundamentales ni adoptó medidas para garantizar que la Agencia cumpliera sus obligaciones.

Mi segundo comentario se refiere a los organismos europeos. Varios de ellos han desempeñado un papel importante en los últimos años. En 2021, el Tribunal de Cuentas Europeo realizó una auditoría muy crítica en la que indicaba que Frontex no prestaba suficiente apoyo a los Estados miembros en su gestión de las fronteras exteriores de la UE y que no estaba suficientemente preparada para intervenir con rapidez en los países fronterizos³⁷. También lamentó que la rápida expansión de Frontex haya estado sujeta a muy poco control³⁸. Como resultado, el Parlamento Europeo sigue sin estar plenamente informado sobre las operaciones de Frontex, lo que significa que no puede supervisarlas ni pedir cuentas a la dirección. La única vez que el Parlamento ha podido actuar realmente fue cuando votó a favor de suspender la aprobación de la gestión de las cuentas de Frontex en marzo de 2022.

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) realizó investigaciones en 2020 y 2021 que condujeron a la detención de una veint

³⁵ PANDIT Nikesh (2012), «Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny», *ERA Forum*, 13 de octubre de 2012, pág. 397.

³⁶ El hecho de que esté compuesta por representantes de los Estados miembros y de la Comisión sin duda lo explica: la Agencia está más sujeta a las injerencias políticas nacionales que a la responsabilidad de las instituciones europeas, y la Comisión sigue siendo bastante complaciente con Frontex, convencida de que la Agencia es la única forma de armonizar mejor los distintos niveles de intervención en las fronteras.

³⁷ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*, 2021, 86 pág.: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/es/index.html>

³⁸ PANDIT Nikesh (2012), «Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny», *ERA Forum*, vol. 13, pág. 397.



tena de agentes y al registro de las oficinas del entonces director ejecutivo, Fabrice Leggeri³⁹. El informe⁴⁰ es condenatorio⁴¹: Acusa a la Agencia de prácticas engañosas⁴², encubiertas por el Sr. Leggeri, que dimitió como director ejecutivo de la Agencia en 2022⁴³. Dicho esto, no se ha cuestionado ni la incompatibilidad del mandato y las actividades de Frontex con el respeto de los derechos fundamentales, ni la impunidad estructural de la que goza, aunque, reconozcámoslo, más que responsabilidad de un hombre, es responsabilidad de un sistema a escala europea que, durante las dos últimas décadas, ha permitido que se multipliquen las violaciones de los derechos de las personas que emigran a Europa.

Es lamentable que la reforma de 2019 no haya reforzado el control no jurisdiccional, por ejemplo, apoyándose en la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Tanto más cuanto que, desde el punto de vista jurisdiccional, los obstáculos persisten. Por ejemplo, en una reciente sentencia *WS contra Frontex*, de 6 de septiembre de 2023⁴⁴, El Tribunal General de la Unión Europea ha desestimado el recurso de indemnización interpuesto por varios refugiados sirios contra Frontex a raíz de su devolución de Grecia a Turquía. Dado que Frontex no es competente para evaluar el fondo de las decisiones de retorno ni de las solicitudes de protección internacional, no puede ser considerada responsable de los daños causados por la devolución a Turquía.

En general, Frontex tiende a desechar sistemáticamente las acusaciones, en particular porque los Estados que acogen las operaciones siguen siendo responsables de su conducta. Incluso el propio contingente de Frontex considera que sus competencias ejecutivas se ejercen bajo el mando y control del Estado miembro que acoge la operación. Sin embargo, el artículo 7 del Reglamento de 2019 establece el principio de responsabilidad compartida. Por lo tanto, la Agencia, cuya propia capacidad

³⁹ GALLAND-BEAUNE Noémie (2021), «Frontex visée par une enquête de l'Office européen de lutte antifraude», *Toute l'Europe*, 13 janvier 2021.

⁴⁰ CHRISTIDES Giorgos et LÜDKE Steffen (2022), «Classified report reveals full extent of Frontex scandal», *Spiegel International*, 29 juillet 2022.

⁴¹ OLAF report on Frontex – E-000861/2022, pregunta parlamentaria, 2 de marzo de 2022.

⁴² PASCUAL Julia, STATIUS Tomas, «Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Égée», *Le Monde*, 27 de abril de 2022.

⁴³ «Frontex et les renvois illégaux de migrants: le directeur exécutif de l'agence européenne, le Français Fabrice Leggeri, a présenté sa démission», *Le Monde avec AFP*, 29 avril 2022.

⁴⁴ TJUE, 26 de abril de 2022, *NW/Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)* y *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)* (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores), ECLI:EU:C:2022:298; BACHOUÉ PEDROUZO Géraldine (2022), «Réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne: entre rappel à l'ordre des États et anticipation de la réforme du code frontières Schengen», *RAE-LEA*, 2022/2, pág. 323.



operativa está aumentando⁴⁵, debería lógicamente ser plenamente responsable y rendir cuentas de cualquier decisión que adopte y de cualquier actividad de la que sea la única responsable en virtud del Reglamento.

Entonces, ¿cómo pueden cambiar las cosas? Una primera serie de respuestas podría venir de los rápidos cambios que se esperan de Frontex, que se supone encarna la solidaridad y la unificación de la política europea de migración. En primer lugar, Frontex debe establecer nuevas normas en materia de transparencia. El nuevo director, Hans Leijten, debe poner en marcha una doctrina de trabajo unificada para barrer la vaguedad de la anterior dirección en materia de vigilancia de los derechos fundamentales. Hay que asumir responsabilidades y dotar al contingente de un marco claro. También es hora de dejar de pensar que un fracaso en el frente migratorio equivale a un aumento automático del presupuesto y de las prerrogativas de Frontex si antes no evaluamos su acción y si no lanzamos una revisión global de la política europea de migración y asilo. Esto nos lleva a una cuestión más amplia que la mera reorganización de Frontex, a saber, la de una mejor gestión global de la política europea de migración, más humana, pero también más unificada y solidaria. El caso de Frontex está intrínsecamente ligado a la búsqueda de una política migratoria compartida, más amplia e integrada, basada en la solidaridad⁴⁶. Como hemos visto en los dos últimos días, la propuesta de Pacto sobre Asilo e Inmigración no es una panacea. En efecto, a pesar de algunas falsas pretensiones, lo que es claramente identificable en este Plan es la continuidad con todas las políticas migratorias europeas de securización y externalización de las fronteras que se han adoptado hasta ahora⁴⁷. Sin embargo, la cuestión no es si los inmigrantes pueden cruzar las fronteras europeas, sino en qué condiciones. Y Frontex sigue teniendo un papel esencial que desempeñar aquí.

V. Bibliografía

BACHOUÉ PEDROUZO, Géraldine (2019), «Frontex, bras armé de Schengen?», in CHEVALLIER-GOVERS Constance et TINIERE Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, pág. 85.

⁴⁵ TINIERE Romain (2021), «Règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex», *Journal de Droit Européen*, 2021/1 (275), pág. 10.

⁴⁶ SARANTAKI Antonia-Maria (2023), *Frontex and the Rising of a New Border Control Culture in Europe*, Taylor & Francis, 210 pág.

⁴⁷ De hecho, Europa quiere seguir apostando por una inmigración selectiva, con solo aquellos individuos que correspondan a la mano de obra barata o cerebros que necesita, refugiados que cumplan estrictamente la Convención de Ginebra o menores de edad, y nadie más.



- BIGO, Didier (2005), «Frontier controls in the European Union. Who is in control?», in BIGO, Didier et GUILD, Elspeth (dir.), *Controlling Frontiers, Free Movement into and within Europe*, Londres, Routledge, pág. 86.
- BROWN, Wendy (2010), *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, Zone Books, pág. 20
- CAMPESI, Giuseppe (2021), *Policing Mobility Regimes. Frontex and the Production of the European Borderscape*, Taylor & Francis, 324 pág.
- CHRISTIDES, Giorgos et LÜDKE, Steffen (2022), «Classified report reveals full extent of Frontex scandal», *Spiegel International*, 29 juillet 2022.
- DE BRUYCKER, Philippe (2017), «Le corps européen des gardes-frontières, les limites d'une nouvelle forme d'agence européenne», *RFDA*, pág. 922.
- DE HAAS, Marine (2019), «Quelles conséquences pour les ONG?», in CHEVALLIER-GOVERS, Constance et TINIERE, Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, pág. 179.
- DOUO, Myriam, IZUZQUIZA, Luisa et SILVA, Margarida, «Lobbying fortress Europe. The making of a border-industrial complex», *Corporate Europe Observatory*, 5 de febrero de 2021.
- FIERE, Gustave (2023), *Surveiller et laisser périr. À quoi sert Frontex?*, Fondation Jean Jaurès, 40 pág.
- FINK, Melanie (2018), *Frontex and Human Rights. Responsibility in «multi-actor Situations» Under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford University Press, 374 pág.
- FONTFREDE, Léo Blaise (2022), «Frontex, une administration décriée dans la tourmente», *The Conversation*, 1^{er} de junio de 2022.
- FRANKO AAS, Katja et O. I. GUNDHUS, Helene (2015), «Policing humanitarian borderlands. Frontex, human rights and the precariousness of life», *The British Journal of Criminology*, vol. 55, núm. 1, págs. 1-18.
- GALLAND-BEAUNE, Noémie (2021), «Frontex visée par une enquête de l'Office européen de lutte antifraude», *Toute l'Europe*, 13 janvier 2021.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2011), *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GUILD, Elspeth (2023) (ed.), *Monitoring Border Violence in the EU. Frontex in Focus*, Taylor & Francis, 188 pág.
- GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia (2019), «Les zones d'ombre du contrôle non-juridictionnel exercé sur Frontex», in CHEVALLIER-GOVERS, Constance et TINIERE, Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 189.
- MAUBERNARD, Christophe (2019), «Réflexions sur les voies de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard des actes et actions de l'agence Frontex», in CHEVALLIER-GOVERS, Constance et TINIERE, Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 247.

- MEHDI, Rostane (2020) (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la «crise des réfugiés» en Méditerranée*, Confluence des droits, Aix-en-Provence.
- MUNGIANU, Roberta (2018), *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, 273 pág.
- NEAL, Andrew (2009), «Securization and risk at the EU border. The origins of Frontex», *Journal of Common Market Studies*, 47(03), marzo de 2009, pág. 333.
- PANDIT, Nikesh (2012), «Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny», *ERA Forum*, 13 de octubre de 2012, pág. 397.
- PASCUAL, Julia, STATIUS Tomas, «Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Égée», *Le Monde*, 27 de abril de 2022.
- PERKOWSKI, Nina (2016), «Humanitarianism, human rights, and security in European border governance. The case of Frontex», tesis doctoral, Edimburgo, Universidad de Edimburgo.
- RACHO, Tania (2019), «L'action de Frontex et le respect des droits fondamentaux: *name dropping* ou protection effective?», in CHEVALLIER-GOVERS, Constance et TINIERE, Romain, *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen de garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, pág. 163.
- RODIER, Claire (2011), «Frontex, la petite muette», *Vacarme*, 2011/2 (núm. 55), pág. 36-39.
- ROJO, David (2021), *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of Frontex, EASO and Europol*, Edward Elgar Publishing Limited, 272 pág.
- SARANTAKI, Antonia-Maria (2023), *Frontex and the Rising of a New Border Control Culture in Europe*, Taylor & Francis, 210 pág.
- TINIERE, Romain (2021), «Règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex», *Journal de Droit Européen*, 2021/1 (275), pág. 10.
- WIEDEMANN, Johannesg (2011), *Transformation of the European Border Regime. Frontex and Operation HERA*, 16 p.
- WOLFF, Loup, «Frontex: juge et parti», *Le 1*, núm. 77/7, Octubre de 2015.

