



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 4 de enero de 2022  
(OR. en)

5030/22

FRONT 3  
COMIX 3

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	21 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 829 final
Asunto:	<b>COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en 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 y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624</b>

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 829 final.

Adj.: COM(2021) 829 final



Bruselas, 21.12.2021  
COM(2021) 829 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en 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 y por el que se derogan  
los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624**

## 1. INTRODUCCIÓN

La cooperación activa con terceros países es un elemento clave de la gestión europea integrada de las fronteras<sup>1</sup>. Desde el Reglamento de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>2</sup>, ahora derogado, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, «Frontex») ha sido facultada para desplegar equipos con poderes ejecutivos en terceros países vecinos de la Unión Europea, sujeto a la conclusión de un acuerdo sobre el estatuto, esto es, un acuerdo internacional entre la Unión Europea y el tercer país negociado, firmado y concluido en virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En 2016, la Comisión adoptó un modelo de acuerdo sobre el estatuto<sup>3</sup> basado en el Reglamento (UE) 2016/1624, que sirvió de base para las negociaciones con Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia. En la actualidad, se han celebrado acuerdos sobre el estatuto con Albania, Montenegro y Serbia<sup>4</sup>, y se han puesto en marcha con éxito operaciones conjuntas en los tres países. Se han firmado acuerdos sobre el estatuto con Bosnia y Herzegovina y Macedonia del Norte, pero aún están a la espera de su finalización.

En 2019, el mandato de Frontex se amplió aún más mediante el Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>5</sup> (en lo sucesivo, «el Reglamento»). El Reglamento amplió las tareas de Frontex, así como el número de socios potenciales para los acuerdos sobre el estatuto. En particular, Frontex puede ahora desplegar miembros de equipo con competencias ejecutivas en cualquier tercer país siempre que el despliegue contribuya a la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras, es decir, que el despliegue ya no se limite a terceros países vecinos de la Unión Europea. Igual que sucedía antes, debe celebrarse un acuerdo sobre el estatuto cuando esté previsto el despliegue de miembros de equipo con competencias ejecutivas en un tercer país<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> La gestión europea integrada de las fronteras, basada en el modelo de control de acceso de cuatro niveles, incluye medidas en terceros países, como las previstas en el marco de la política común de visados, medidas con terceros países vecinos, medidas de control de las fronteras exteriores, análisis de riesgos y medidas adoptadas dentro del espacio Schengen y en materia de retorno. El nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas reconoce la cooperación con terceros países como un elemento importante de la gestión europea integrada de las fronteras. (Considerando 87).

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.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 (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

<sup>3</sup> Comunicación de La Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Modelo de acuerdo sobre el estatuto conforme a lo dispuesto en el artículo 54, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de 22 de noviembre de 2016 [COM(2016) 747 final].

<sup>4</sup> Decisión (UE) 2020/865 del Consejo, Decisión (UE) 2018/1031 del Consejo y Decisión (UE) 2020/729 del Consejo, respectivamente.

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

<sup>6</sup> Artículo 73, apartado 3.

La presente Comunicación establece el modelo de acuerdo sobre el estatuto previsto en el artículo 76, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896. Se trata de una actualización del modelo adoptado en 2016, que incorpora las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2019/1896, en particular el refuerzo de la protección de los derechos fundamentales y de los datos personales, aprovechando al mismo tiempo la experiencia adquirida en la negociación de los acuerdos sobre el estatuto ya celebrados.

## **2. COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES EN EL MARCO DEL REGLAMENTO DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS**

En sus conclusiones de 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo pidió que se reforzara aún más el papel de apoyo de Frontex para garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores de la Unión, en particular en colaboración con terceros países, mediante un aumento de los recursos y un mandato reforzado<sup>7</sup>.

Una cooperación bien estructurada y permanente con terceros países es un factor clave para alcanzar los objetivos de la gestión europea integrada de las fronteras. El Reglamento enumera la «cooperación con terceros países en los ámbitos regulados por el presente Reglamento, centrándose especialmente en los países vecinos y en terceros países que se hayan identificado en los análisis de riesgos como países de origen y/o tránsito para la inmigración ilegal» como un componente de la gestión europea integrada de las fronteras<sup>8</sup>. Dicha cooperación debe servir para promover normas europeas de gestión de las fronteras y de retorno, intercambiar información y análisis de riesgos, facilitar la ejecución de los retornos con vistas a aumentar su eficiencia y apoyar a terceros países en el ámbito de la gestión de las fronteras y la migración, en particular mediante el despliegue del cuerpo permanente, cuando tal apoyo sea necesario para proteger las fronteras exteriores y la gestión eficaz de la política de migración de la Unión<sup>9</sup>.

Se pide a Frontex que coopere con terceros países en los ámbitos regulados por el Reglamento, que ayude a terceros países en el contexto de la cooperación técnica y operativa entre ellos en determinadas cuestiones, que ayude a terceros países en la formación de las autoridades de gestión de fronteras y que preste asistencia a terceros países en apoyo de las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar<sup>10</sup>. El Reglamento permite el despliegue de miembros del cuerpo permanente de Frontex en operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, intervenciones de retorno u otras actividades pertinentes en terceros países (con la autorización del tercer país de que se trate)<sup>11</sup>. El Reglamento permite específicamente a Frontex cooperar con

---

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>.

<sup>8</sup> Artículo 3, letra g).

<sup>9</sup> Considerando 87.

<sup>10</sup> Artículo 10.

<sup>11</sup> Artículo 54.

las autoridades de gestión de fronteras de terceros países<sup>12</sup> «en la medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones»<sup>13</sup>.

Frontex debe informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de cualquier actividad que realice en cooperación con las autoridades de terceros países y facilitar información detallada sobre el cumplimiento de estas actividades con los derechos fundamentales<sup>14</sup>. Asimismo, Frontex está obligada a incluir una evaluación de su cooperación con terceros países en sus informes anuales, así como a hacer públicos sus acuerdos, acuerdos de trabajo, proyectos piloto y proyectos de asistencia técnica con terceros países<sup>15</sup>.

Cuando la cooperación entre Frontex y un tercer país requiera el despliegue en el tercer país de equipos de gestión de fronteras que ejercerán competencias ejecutivas, el Reglamento exige que exista un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión y ese tercer país<sup>16</sup>. Los equipos de gestión de fronteras están formados por miembros del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>17</sup> y pueden desplegarse en los Estados miembros, en las fronteras exteriores y en el territorio de terceros países durante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas (denominadas colectivamente en el modelo de acuerdo sobre el estatuto como «actividades operativas»)<sup>18</sup>. Cada acuerdo sobre el estatuto puede servir de marco para la realización de múltiples actividades operativas.

En particular, siempre que la Comisión recomiende que el Consejo la autorice a negociar un acuerdo sobre el estatuto con un tercer país, debe evaluar la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el acuerdo de estatuto en dicho tercer país e informar de ello al Parlamento Europeo<sup>19</sup>.

Frontex también podrá actuar en el marco de un acuerdo de trabajo celebrado con las autoridades pertinentes del tercer país sobre cuestiones relacionadas con la gestión de la cooperación operativa<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> «las autoridades de terceros países competentes en los ámbitos regulados por el presente Reglamento».

<sup>13</sup> Artículo 73, apartado 1.

<sup>14</sup> Artículo 73, apartado 7.

<sup>15</sup> Artículo 73, apartados 7 y 8.

<sup>16</sup> Artículo 73, apartado 3.

<sup>17</sup> El cuerpo permanente está formado por cuatro categorías de personal operativo: i) personal estatutario de Frontex; ii) personal enviado por los Estados miembros a Frontex por un período prolongado; iii) personal de los Estados miembros listo para ser puesto a disposición de Frontex para despliegues de corta duración; y iv) personal de los Estados miembros listo para ser desplegado para intervenciones fronterizas rápidas (artículo 54, apartado 1, del Reglamento). [NOTA: a efectos del modelo de acuerdo sobre el estatuto, el personal de la primera categoría se describe como «miembros de los equipos que son personal estatutario de Frontex» y el personal perteneciente a las tres categorías restantes se describe como «miembros de los equipos que no son personal estatutario de Frontex»].

<sup>18</sup> Artículo 2, apartado 18.

<sup>19</sup> Considerando 88.

<sup>20</sup> Artículo 73, apartado 4.

Las operaciones de Frontex en el territorio de un tercer país se incluirán en el programa de trabajo anual adoptado por el Consejo de Administración de Frontex y se llevarán a cabo sobre la base del plan operativo acordado entre Frontex y las autoridades pertinentes del tercer país en consulta con los Estados miembros participantes<sup>21</sup>. En caso de que un Estado miembro o varios Estados miembros sean vecinos del tercer país o limiten con la zona de operaciones del tercer país, tanto el plan operativo como sus posibles modificaciones deberán contar con el acuerdo de dicho o dichos Estados miembros<sup>22</sup>.

Por lo que se refiere al retorno, el Reglamento permite a Frontex i) prestar asistencia en todas las fases del proceso de retorno (sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno, que siguen siendo competencia exclusiva de los Estados miembros); ii) ayudar con la coordinación y organización de las operaciones de retorno; iii) prestar apoyo técnico y operativo para el cumplimiento de la obligación de retornar a las personas objeto de estas decisiones; iv) y prestar apoyo técnico y operativo a las operaciones e intervenciones de retorno<sup>23</sup>. El Reglamento no prevé el despliegue operativo de equipos distintos de los equipos de gestión de fronteras en terceros países<sup>24</sup> ni prevé el ejercicio de competencias ejecutivas en un tercer país en el marco del retorno de los miembros del cuerpo permanente. Por lo tanto, un acuerdo sobre el estatuto no sería el instrumento adecuado para organizar las operaciones de retorno<sup>25</sup>.

### **3. MODELO DE ACUERDO SOBRE EL ESTATUTO**

El Reglamento insta a la Comisión, previa consulta a los Estados miembros, a Frontex, a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y al Supervisor Europeo de Protección de Datos a elaborar un modelo de acuerdo sobre el estatuto para acciones que se desarrollen en el territorio de terceros países<sup>26</sup>. El modelo de acuerdo sobre el estatuto debe establecer, en particular, el alcance de la actividad operativa, las disposiciones sobre responsabilidad civil y penal y las funciones y competencias de los miembros del equipo, medidas relacionadas con el establecimiento de una antena y medidas prácticas relativas al respeto de los derechos fundamentales<sup>27</sup>.

Por consiguiente, el modelo contiene las siguientes disposiciones específicas:

- El artículo 1 establece el ámbito de aplicación del acuerdo sobre el estatuto, que incluye todas las cuestiones necesarias para el despliegue de equipos de gestión de

---

<sup>21</sup> Artículo 74, apartado 3.

<sup>22</sup> Artículo 74, apartado 3.

<sup>23</sup> Artículo 10, apartado 1, letra n).

<sup>24</sup> Artículo 10, apartado 1, letra u).

<sup>25</sup> En concreto, el Reglamento señala que los «contactos con terceros países con vistas a la identificación de nacionales de terceros países y obtención de documentos de viaje para los nacionales de terceros países sujetos a medidas de retorno» y la «escorta de nacionales de terceros países sujetos a un procedimiento de retorno forzoso» son tareas permisibles que requieren competencias ejecutivas; sin embargo, ninguna de ellas se llevaría a cabo en el territorio del tercer país.

<sup>26</sup> Artículo 76.

<sup>27</sup> Artículo 73, apartado 3.

fronteras con competencias ejecutivas desde el cuerpo permanente hasta el territorio del tercer país de que se trate;

- el artículo 2 enumera las definiciones de los términos clave utilizados en el modelo (cabe señalar que, si bien las definiciones del modelo se refieren a las disposiciones pertinentes de la legislación de la Unión, de acuerdo con la práctica habitual los acuerdos sobre el estatuto con terceros países contendrán la redacción de estas disposiciones en lugar de referencias a las mismas);
- el artículo 3 describe la forma en que puede iniciarse una actividad operativa (es decir, una operación conjunta o una intervención fronteriza rápida) (cabe señalar que un acuerdo sobre el estatuto regula únicamente las obligaciones de cada una de las partes con respecto a la otra; no debe interpretarse como una interferencia a sus obligaciones en virtud de la legislación pertinente, en particular el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>28</sup>);
- el artículo 4 establece que debe adoptarse un plan operativo para cada actividad operativa, en el que se detallen sus aspectos organizativos y de procedimiento;
- el artículo 5 requiere que las partes dispongan de un mecanismo para la notificación de cualquier situación relacionada con la inmigración ilegal, la delincuencia transfronteriza o con un riesgo para las vidas de migrantes en las fronteras exteriores de la Unión Europea o del tercer país en cuestión, a lo largo de ellas o en las proximidades;
- el artículo 6 permite a Frontex establecer antenas en el tercer país de que se trate, previo acuerdo de dicho país;
- el artículo 7 describe la función del agente de coordinación;
- el artículo 8 garantiza el pleno respeto de los derechos fundamentales en todo momento en relación con la aplicación del acuerdo sobre el estatuto y exige que se establezcan mecanismos de reclamaciones que permitan denunciar y tramitar las denuncias de violaciones de los derechos fundamentales;
- el artículo 9 describe la función de los observadores de los derechos fundamentales;
- el artículo 10 establece las funciones y competencias de los miembros del equipo, en particular el hecho de que solo pueden desempeñar las funciones y ejercer las competencias descritas en el plan operativo;
- el artículo 11 establece la inviolabilidad de los bienes, fondos, activos y operaciones de Frontex en el tercer país de que se trate;
- el artículo 12 enumera los privilegios e inmunidades de los miembros del equipo, incluida la responsabilidad civil y penal;
- el artículo 13 establece disposiciones en relación con los miembros del equipo heridos o fallecidos;

---

<sup>28</sup> Reglamento (UE) 2019/1896.

- el artículo 14 describe los detalles de los documentos de acreditación que deben expedirse a cada miembro del equipo;
- el artículo 15 aplica los artículos 12 a 14 a todo el personal de Frontex desplegado en el tercer país de que se trate;
- el artículo 16 contiene las normas sobre el tratamiento y la protección de datos personales;
- el artículo 17 establece los requisitos previos para el intercambio de información clasificada y de información sensible no clasificada entre Frontex y el tercer país de que se trate;
- el artículo 18 contiene normas sobre la retirada de financiación, la suspensión o la terminación de una actividad operativa;
- el artículo 19 dispone que el tercer país de que se trate informe de manera proactiva a los organismos pertinentes de la Unión en caso de que tenga conocimiento de acusaciones de fraude, corrupción u otras actividades ilícitas que puedan afectar a los intereses de la Unión Europea;
- el artículo 20 describe las entidades responsables de la aplicación del acuerdo sobre el estatuto;
- el artículo 21 regula cómo deben resolverse los litigios relativos a la interpretación del acuerdo;
- el artículo 22 describe el procedimiento para la entrada en vigor, la modificación de la duración, la suspensión y la terminación del acuerdo.

#### **4. CONCLUSIONES**

La ampliación de la competencia de Frontex para llevar a cabo actividades operativas en el territorio de cualquier tercer país cuando dicho despliegue contribuya a la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras contribuirá significativamente a mejorar la seguridad de las fronteras de la Unión. El modelo de acuerdo sobre el estatuto adjunto establece un marco para la cooperación entre Frontex y sus equipos, por un lado, y las autoridades competentes del tercer país de que se trate, por otro. Si bien la Comisión utilizará este modelo como punto de partida para todas las negociaciones de un acuerdo sobre el estatuto con un tercer país en nombre de la Unión Europea, los textos finales de dichos acuerdos se adaptarán necesariamente en función de las realidades específicas de cada socio con el que se esté negociando y de los diferentes objetivos de la Unión en relación con dichos socios. No obstante, la Comisión se esforzará por preservar la esencia del modelo de acuerdo sobre el estatuto en el marco de tales negociaciones.