



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 5 de febrero de 2024
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	2 de febrero de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 75 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la evaluación del Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluida una revisión del cuerpo permanente

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 75 final.

Adj.: COM(2024) 75 final



Bruselas, 2.2.2024
COM(2024) 75 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la evaluación del Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de
Fronteras y Costas, incluida una revisión del cuerpo permanente

{SWD(2024) 75 final}

1. Introducción

Un espacio sin controles en las fronteras interiores requiere un conjunto completo de normas de la Unión Europea (UE) que garanticen la gestión común y altamente eficaz de nuestras fronteras exteriores comunes, como se destaca en la Estrategia Schengen de la Comisión de 2021¹. La misión de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) es ayudar a los Estados miembros a gestionar las fronteras exteriores de manera eficaz y eficiente y a hacer frente a las amenazas y los retos migratorios en dichas fronteras, respetando plenamente los derechos fundamentales².

El Consejo Europeo de los días 26 y 27 de octubre de 2023 pidió a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que realizaran esfuerzos concertados para movilizar todos los ámbitos de actuación pertinentes a escala nacional y de la UE con el fin de mejorar la seguridad interior, en particular, entre otras cosas, mediante la protección de las fronteras exteriores, la lucha contra los traficantes de personas y una estrecha cooperación con terceros países³. La Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluida Frontex, debe desempeñar un papel decisivo en este esfuerzo.

En los últimos años, la UE ha tomado una serie de decisiones históricas para reforzar sus fronteras exteriores, con el objetivo de convertir la gestión de las fronteras exteriores de la UE en uno de los sistemas con mejores resultados del mundo. Se han reforzado los mandatos de las agencias clave, como Frontex y la Agencia de la UE para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud (eu-LISA), en octubre de 2022 se puso en marcha un nuevo mecanismo de evaluación de Schengen⁴, se está aplicando una nueva infraestructura informática en las fronteras exteriores y el proceso de expedición de visados se digitalizará de aquí a 2030. En este contexto, el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, creado por el Reglamento (UE) 2019/1896⁵ sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y que se establecerá progresivamente hasta finales de 2027, es un verdadero ejemplo de integración europea en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Por primera vez, la UE tiene su propio servicio uniformado. El cuerpo permanente, compuesto por 10 000 funcionarios nacionales y de Frontex, estará disponible en todo momento para

¹ COM(2021) 277 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente».

² Artículo 1 del 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).

³ EUCO 14/23, [20241027-european-council-conclusions.pdf \(europa.eu\)](#).

⁴ 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 1053/2012 (DO L 160 de 15.6.2022).

⁵ 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).

apoyar a los Estados miembros que deban hacer frente a desafíos en las fronteras exteriores comunes y hacer que los retornos sean más eficaces.

Frontex y las autoridades de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras y en materia de retorno y reintegración cooperan en el marco de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Para que esta cooperación sea lo más eficaz posible, el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas encomienda a la Agencia y a los Estados miembros la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida. Como parte de este esfuerzo, el 14 de marzo de 2023 la Comisión publicó una Comunicación por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras⁶, que complementó Frontex en su estrategia técnica y operativa⁷ adoptada el 20 de septiembre de 2023.

El artículo 121 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas exige que la Comisión lleve a cabo una evaluación de dicho Reglamento a más tardar el 5 de diciembre de 2023 y cada cuatro años a partir de entonces. La evaluación debe valorar, en particular, el impacto, la efectividad y la eficiencia de Frontex⁸. La Comisión debe informar al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo de Administración de Frontex sobre las conclusiones de la evaluación.

La Comisión también está obligada a llevar a cabo, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, una revisión del cuerpo permanente⁹, incluida su composición, así como sus competencias y su profesionalidad.

La Comisión llevó a cabo la evaluación y la revisión entre mayo de 2022 y octubre de 2023. Se basaron en un amplio ejercicio de consulta en el que participaron las autoridades de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo, la propia

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras [COM(2023) 146 final].

⁷ Decisión 30/2023 del Consejo de Administración, de 20 de septiembre de 2023, por la que se adopta la estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras 2023–2027.

⁸ El artículo 121 exige que la Comisión evalúe: a) los resultados obtenidos por la Agencia, teniendo en cuenta sus objetivos, su mandato, sus recursos y sus tareas; b) el impacto, la efectividad y la eficiencia de las operaciones de la Agencia y de sus prácticas de trabajo en comparación con sus objetivos, su mandato y sus tareas; c) la cooperación entre agencias a escala europea, incluida la puesta en práctica de la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas; d) la posible necesidad de modificar el mandato de la Agencia; e) las repercusiones financieras de una modificación de este tipo; f) el funcionamiento del cuerpo permanente; y g) el nivel de formación, competencias específicas y profesionalidad del cuerpo permanente.

⁹ La revisión (artículo 59 del Reglamento) tiene por objeto considerar: a) el número total y la composición del cuerpo permanente; b) el tamaño de las contribuciones individuales de los Estados miembros al cuerpo permanente; c) la experiencia y profesionalidad del cuerpo permanente y la formación que recibe; d) la necesidad de mantener la reserva de reacción rápida como parte del cuerpo permanente.

Frontex y las agencias pertinentes de la UE, incluida la Agencia de los Derechos Fundamentales¹⁰. Este trabajo también ha sido respaldado por un estudio externo¹¹.

El presente informe expone las conclusiones que la Comisión ha extraído de la evaluación del Reglamento y de la revisión del cuerpo permanente, ambas detalladas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe. Sin embargo, incluso si se tiene en cuenta que la aplicación del Reglamento aún no ha finalizado, la evaluación y la revisión detectaron importantes retrasos y lagunas en algunos ámbitos. Para abordarlos, el informe también propone medidas, en forma de plan de acción, para alcanzar plenamente los objetivos de Frontex y de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

2. Resumen de la evaluación

A pesar de los importantes retos, como la pandemia de COVID-19, la instrumentalización de la migración y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la evaluación concluye con una evaluación positiva de la pertinencia y el valor añadido para la UE del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que sigue constituyendo una base suficiente para abordar los retos actuales y futuros en las fronteras exteriores de la UE.

La migración irregular sigue siendo un reto importante, lo que requiere una respuesta común y coordinada por parte de la UE y sus Estados miembros a nivel interno y externo, en cooperación con los países socios. De conformidad con el considerando 6 del Código de Fronteras Schengen, «[e]l control fronterizo debe contribuir a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como a la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros». La aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas ha contribuido a reforzar la gestión de las fronteras exteriores de la UE, respetando plenamente los derechos fundamentales, y a mejorar la eficiencia de la política de retorno de la UE. También ha permitido la puesta en marcha progresiva pero exitosa del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Desde 2019, la Agencia ha intensificado su apoyo operativo a los Estados miembros en diversos ámbitos de su mandato, satisfaciendo así sus necesidades en gran medida. El número de operaciones conjuntas realizadas entre 2020 y 2023 aumentó constantemente. En 2023, la Agencia puso en marcha 24 operaciones conjuntas, frente a 15 en 2020, 19 en 2021 y 20 en 2022, y a mediados de octubre de 2023 había

¹⁰ FRA (2023) [*The European Border and Coast Guard and fundamental rights*](#) [«La Guardia Europea de Fronteras y Costas y los derechos fundamentales», documento en inglés].

¹¹ [Esta parte se actualizará una vez publicado el estudio].

desplegado 2 874 efectivos, frente a 1 122 en 2020. Durante el período de evaluación, la Agencia se ha mostrado cada vez más proactiva a la hora de proponer apoyo operativo a los Estados miembros sobre la base de su propio análisis de las prioridades operativas.

Frontex también siguió aumentando el apoyo a los Estados miembros en las actividades relacionadas con el retorno. En 2022, la Agencia apoyó el retorno efectivo de 24 868 nacionales de terceros países, lo que supone un aumento del 36 % en comparación con el año anterior. Con el mandato reforzado en el ámbito del retorno, la Agencia, paralelamente, está trabajando para aumentar el despliegue de escoltas para retornos forzados y funcionarios de apoyo y para mejorar las actividades en el marco de los servicios conjuntos de reintegración.

La cooperación con países socios, como parte importante del mandato de Frontex y en consonancia con su Estrategia de Cooperación Internacional, también ha aumentado gradualmente. En 2022, Frontex reforzó su compromiso operativo en los países socios ampliando su ámbito operativo y reforzando su capacidad operativa. En octubre de 2023, Frontex contaba con casi seiscientos efectivos desplegados en diez operaciones conjuntas en ocho terceros países¹². En 2023 se puso en marcha una nueva operación conjunta en Macedonia del Norte, sobre la base del acuerdo sobre el estatuto entre Macedonia del Norte y la Unión Europea que entró en vigor en abril de 2023.

Además, el análisis de riesgos y las evaluaciones de vulnerabilidad de la Agencia se han convertido en herramientas consolidadas que contribuyen al conocimiento de la situación y apoyan una respuesta operativa adecuada. Durante el período de evaluación, la Agencia desarrolló metodologías exhaustivas y ha mejorado constantemente la calidad de sus productos de análisis de riesgos, que se centran cada vez más en la predicción y la prevención, así como de sus evaluaciones de la vulnerabilidad para evaluar y supervisar las capacidades de los Estados miembros en las fronteras exteriores.

Aunque el período de ejecución para la puesta en práctica del mandato de Frontex establecido en el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas sigue en curso y continuará hasta 2027, la evaluación detectó una serie de retos que actualmente limitan la eficacia del Reglamento. Aunque algunas disposiciones del Reglamento podrían haber aportado mayor claridad (por ejemplo, en materia de derechos fundamentales), la mayoría de los retos identificados no se derivan del propio

¹² Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kosovo*, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia. *La denominación «Kosovo» se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución n.º 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Reglamento, sino que son el resultado de deficiencias organizativas, técnicas u operativas, la mayoría de ellas retrasos, en su aplicación (por ejemplo, ausencia de una estructura de mando clara para el cuerpo permanente, lagunas en determinados perfiles del cuerpo permanente). Por último, otro conjunto de cuestiones que afectan a la eficacia de la aplicación deriva de limitaciones, por ejemplo, la falta de reconocimiento de las competencias ejecutivas atribuidas al cuerpo permanente en la legislación nacional de algunos Estados miembros, o de disposiciones de la legislación de la UE más allá del propio Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por ejemplo, en relación con el tratamiento de datos personales por parte de la Agencia.

Conclusiones clave en los principales ámbitos de la evaluación

El análisis de la **estructura de gobernanza** de Frontex muestra que existe una clara distribución de tareas entre el Consejo de Administración y el director ejecutivo. La estructura de supervisión de la Agencia en la que participan el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión también es clara y eficaz. No obstante, la evaluación concluye que la gobernanza interna de Frontex todavía no es plenamente adecuada para apoyar de manera eficaz su mandato de 2019 debido al solapamiento de responsabilidades y a ocasionales enfoques contradictorios. La aplicación de la nueva estructura organizativa adoptada por el Consejo de Administración¹³ en noviembre de 2023 debería abordar esta cuestión. Otra conclusión es que las autoridades responsables del retorno aún no están representadas de manera adecuada en el Consejo de Administración. En la actualidad, los Estados miembros del Consejo de Administración siguen estando representados principalmente por sus autoridades nacionales de gestión de fronteras, que a menudo no son responsables de los retornos.

Si se consideran las actividades de Frontex, **el conocimiento de la situación y el análisis de riesgos** están entre las actividades que se considera que aportan el mayor valor a escala de la UE. Frontex elabora múltiples productos de análisis de riesgos al servicio de una amplia gama de partes interesadas, en consonancia con los objetivos establecidos en el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y ofrece una amplia cobertura de ámbitos geográficos y temáticos. Estos productos de análisis de riesgos son utilizados por los Estados miembros para contribuir a su propio análisis a nivel nacional y, en cierta medida, a su planificación operativa. Al mismo tiempo, también contribuyen a los mecanismos pertinentes de la UE y son esenciales para guiar las actividades operativas de Frontex.

EUROSUR, el marco integrado para el intercambio de información y para la cooperación operativa en el seno de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, ha desempeñado un papel importante en los avances de la Agencia hacia el suministro de

¹³ Decisión 45/2023 del CA, de 22 de noviembre de 2023, sobre la nueva estructura organizativa de la Agencia.

información plenamente actualizada, fiable y ejecutable a través de una vigilancia 24/7 (casi) en tiempo real de la situación y las crisis. Ha contribuido a crear una visión de la situación europea, proporcionando un marco común para el intercambio de información, mejorando el conocimiento de la situación y aumentando las capacidades de reacción. El volumen, la calidad, el flujo y la velocidad de los datos intercambiados han aumentado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, EUROSUR sigue sin ser capaz de proporcionar un conocimiento completo y totalmente actualizado de la situación en las fronteras exteriores de la UE. Esto se debe principalmente a problemas de aplicación, como el hecho de que no todos los Estados miembros notifican los acontecimientos fronterizos con la misma exhaustividad o regularidad.

El respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante de la gestión europea integrada de las fronteras. La evaluación concluye que el cumplimiento por parte de la Agencia del Derecho internacional y de la UE, en particular el **marco en materia de derechos fundamentales** vigente en Frontex, contribuye eficazmente a la prevención de las violaciones de los derechos fundamentales en el contexto de la prestación de apoyo a los Estados miembros y a terceros países. Desde 2021, con el firme apoyo de su Consejo de Administración, Frontex ha desarrollado activa y eficazmente sus normas internas, prácticas y formación del cuerpo permanente con el fin de mejorar el respeto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales en todas sus actividades. No obstante, la evaluación llama la atención sobre la cuestión de en qué medida Frontex puede ser considerada responsable de las acciones de los Estados miembros y cómo las acciones de la Agencia podrían contribuir eficazmente a garantizar que los Estados miembros de acogida respeten los derechos fundamentales durante las actividades conjuntas, como las operaciones conjuntas. En este caso, el marco de la Agencia incluye la opción de utilizar el artículo 46 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que permite la suspensión o conclusión de las actividades operativas en un Estado miembro. Aunque el artículo 46 representa una herramienta esencial a disposición de la Agencia, solo debe utilizarse como último recurso, ya que la evaluación sugiere que la presencia de Frontex puede contribuir positivamente a un mayor respeto general de los derechos fundamentales. Por lo tanto, la evaluación concluye que, en esta fase, no es necesario modificar el artículo 46.

Se considera que las **actividades operativas** de Frontex tienen un claro valor añadido para los Estados miembros, apoyando la aplicación de las prioridades políticas de la UE. Frontex proporciona una amplia asistencia técnica y operativa a los Estados miembros mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, incluida asistencia técnica y operativa en apoyo de operaciones de búsqueda y salvamento. La eficacia del apoyo operativo prestado por la Agencia se ve a veces obstaculizada en cierta medida por la disponibilidad actual de determinados perfiles y tipos de equipos del cuerpo permanente solicitados por los Estados miembros. La nueva estructura de mando del cuerpo permanente, actualmente en fase de desarrollo, también

aumentará la eficacia de la Agencia. En general, el apoyo operativo de Frontex parece haber contribuido a la consecución de los objetivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas; sin embargo, podría mejorarse la cooperación entre Frontex y las autoridades nacionales para aumentar la efectividad de los despliegues.

La **cooperación de Frontex con otras agencias de la UE, como Europol, y con terceros países** se ha visto obstaculizada en cierta medida por los retrasos en la aplicación de un marco adecuado de protección de datos personales que permita un intercambio eficaz de información. El Consejo de Administración de Frontex adoptó las normas de protección de datos necesarias a principios de 2024. En cuanto a los terceros países, se están revisando las normas de protección de datos personales del modelo de acuerdo de trabajo para terceros países adoptado por la Comisión en diciembre de 2021.

Frontex ha desempeñado un papel activo y positivo en la cooperación europea en las funciones de los guardacostas, en particular mediante la cooperación entre agencias con la Agencia Europea de Control de la Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el marco de un acuerdo de trabajo tripartito.

La cooperación entre Frontex y Europol, en particular, debe intensificarse para mejorar la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, a fin de cumplir los objetivos de las recientes propuestas de la Comisión para modernizar el marco jurídico destinado a luchar contra el tráfico ilícito de migrantes¹⁴. La celebración de un acuerdo de trabajo entre las dos agencias, que se está negociando actualmente, facilitará, entre otras cosas, la transferencia de datos con este fin.

Además de gestionar las fronteras exteriores, el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas encomienda explícitamente a Frontex la prestación de asistencia técnica y operativa en la aplicación de las medidas de **retorno**. La evaluación concluye que Frontex ha apoyado eficazmente a los Estados miembros en todos los aspectos del proceso de retorno, en particular en la organización de operaciones de retorno conjuntas y otras ayudas relacionadas con el retorno, incluida la reintegración. Sin embargo, la evaluación concluye que hay margen de mejora en la cooperación entre la Agencia, las autoridades nacionales responsables del retorno y la Comisión Europea.

¹⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la prevención y la lucha contra la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión [COM(2023) 755 final] y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la cooperación policial en relación con la prevención, detección e investigación del tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos [COM(2023) 754 final].

3. Resumen de la revisión del cuerpo permanente

Una de las innovaciones más notables del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas es la creación de un cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, el primer servicio uniformado de la historia de la UE. El cuerpo permanente proporciona a Frontex una herramienta única para apoyar a los Estados miembros sobre el terreno en sus esfuerzos por proteger las fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza (incluido el tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos, el terrorismo y las amenazas híbridas) e intensificar significativamente el retorno efectivo y sostenible de los migrantes irregulares.

La creación y el despliegue del cuerpo permanente se llevarán a cabo gradualmente con arreglo al Reglamento. Contribuye a fomentar una cultura común de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, contribuye al respeto de los derechos fundamentales y promueve los estándares más elevados en la aplicación del acervo y las buenas prácticas de Schengen.

El cuerpo permanente sigue en fase de creación y aspira a convertirse en un apoyo aún más fiable y permanente para los Estados miembros.

La revisión concluye que la evolución de las tendencias migratorias requiere un despliegue flexible y ágil del apoyo a los Estados miembros, colmando las brechas y ayudando a hacer frente a situaciones imprevistas. En este contexto, el reciente aumento de la migración irregular también pone de relieve la necesidad de luchar más eficazmente contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos. Además, los retos en materia de seguridad, que van desde el terrorismo hasta las amenazas híbridas, han ido en aumento, como demuestran los últimos ataques en Europa. También se han notificado episodios de instrumentalización de la migración, que intentan desestabilizar a la UE y a sus Estados miembros. Al mismo tiempo, el número de cruces autorizados de las fronteras exteriores sigue creciendo de forma constante, lo que refuerza la necesidad de garantizar la fluidez de los viajes de buena fe por negocios, turismo y cooperación internacional en el contexto de la actual globalización. Para ello, la Agencia debe tener más visión de futuro y predecir mejor las nuevas tendencias. Los Estados miembros, por su parte, deben responder eficazmente a los llamamientos de la Agencia para el despliegue de personal. Esto también requiere que los perfiles específicos de los funcionarios del cuerpo permanente, que definen sus funciones operativas, sean adaptables a la evolución de la situación.

Número total y composición del cuerpo permanente

Aunque la creación del cuerpo permanente se encuentra todavía en sus primeras fases, ya ha demostrado su valor añadido, y los Estados miembros valoran positivamente su apoyo operativo. Se está construyendo el cuerpo permanente hasta alcanzar los

10 000 miembros necesarios de aquí a 2027. Este número se basaba originalmente en las necesidades operativas evaluadas en el momento en que se propuso el cuerpo permanente, así como en la evolución de las fronteras exteriores de la UE. En general, es proporcional a las capacidades nacionales. El Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas presta apoyo a los Estados miembros en la creación del cuerpo permanente¹⁵ en interés de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en su conjunto. Aunque este proceso requiere esfuerzos significativos por parte de la Agencia y de los Estados miembros, los resultados de la revisión, teniendo también en cuenta la situación actual en las fronteras exteriores de la UE, no justifican ajustes en esta fase.

Sin embargo, la composición actual del cuerpo permanente requiere un reajuste para garantizar que se corresponde mejor con las necesidades operativas. Existen lagunas en la disponibilidad de determinados expertos y perfiles especializados. Si bien los Estados miembros esperan contar con apoyo adicional del personal de la categoría 1 en determinados ámbitos especializados, el personal estatutario de la Agencia todavía no puede proporcionar esos conocimientos específicos en todos los ámbitos en los que es necesario, ni los Estados miembros cuentan con suficientes especialistas disponibles. Se espera que esta situación mejore con el tiempo centrando la formación del cuerpo permanente en los perfiles más demandados.

Además, deben abordarse determinadas limitaciones derivadas del Estatuto de los funcionarios de la UE¹⁶ que repercuten en la efectividad del despliegue de la categoría 1 del cuerpo permanente, como las condiciones de trabajo, los derechos a prestaciones, las clasificaciones y las normas de reclasificación o despliegue, principalmente mediante la adopción de normas de aplicación nuevas o modificadas, en consonancia con las disposiciones pertinentes del Estatuto. Además, es esencial abordar las deficiencias en la diversidad, especialmente en cuanto a equilibrio nacional para el personal de categoría 1 del cuerpo permanente. La nueva estrategia de recursos humanos de la Agencia¹⁷ debe permitir a Frontex mejorar la situación actual, también en lo que respecta al género.

Tras los retrasos iniciales en la contratación de personal estatutario para el cuerpo permanente, la implantación se está llevando a cabo actualmente a plena velocidad. De cara al futuro, es fundamental garantizar unos recursos de contratación adecuados y establecer procesos adecuados. Además, es esencial desplegar el cuerpo permanente en tareas operativas a lo largo de las fronteras exteriores, en terceros países y en las

¹⁵ Por ejemplo, el artículo 61 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

¹⁶ 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 (DO P 45 de 14.6.1962, p. 1385).

¹⁷ Decisión 44/2023 del CA, de 22 de noviembre de 2023, por la que se adopta la estrategia de recursos humanos de Frontex 2024-2027.

operaciones de retorno. La sede de la Agencia en Varsovia debe contar solo con un número muy limitado de personal del cuerpo permanente asignado a funciones de apoyo.

La Agencia ha realizado avances significativos en la contratación de agentes de categoría 1 del cuerpo permanente, aumentando el número de agentes de categoría 1 desplegables de 678¹⁸ a finales de 2022 a 970 en septiembre de 2023¹⁹. Por lo tanto, la Agencia casi alcanzó la cifra necesaria de personal desplegable en 2023²⁰. La Agencia también informó de 450 miembros del personal destinados en comisión de servicios de la categoría 2 del cuerpo permanente y de 3 899 miembros designados para la categoría 3 del mismo. Se ha alcanzado el objetivo para 2023 de 1 500 miembros del personal designados para la categoría 4 del cuerpo permanente²¹.

La reserva de reacción rápida (categoría 4) se creó para hacer frente a necesidades imprevistas antes de que el cuerpo permanente alcance una masa crítica. Hasta el momento, no ha sido necesario utilizar esta reserva. De aquí a 2025, otras categorías del cuerpo permanente, como el personal estatutario, las comisiones de servicio de larga duración y los despliegues de corta duración de los Estados miembros, alcanzarán un nivel que permita la reasignación de recursos si surgen necesidades imprevistas y desproporcionadas. La retirada gradual prevista de la reserva de reacción rápida sigue su curso.

Se considera que el volumen de las contribuciones nacionales está en consonancia con las capacidades nacionales. Las contribuciones individuales de los Estados miembros varían entre el 0,14 y el 1,5 % de las capacidades nacionales. La clave de distribución actual ha demostrado ser eficaz. Se ha destinado una financiación significativa de la UE a ayudar a los Estados miembros a desarrollar su capacidad, tanto en términos de personal como de activos técnicos. Sin embargo, el desarrollo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas requiere también importantes esfuerzos por parte de los Estados miembros y algunos se enfrentan a retos a la hora de desarrollar su propia capacidad. Las contribuciones al cuerpo permanente establecidas por el Reglamento parecen

¹⁸ Informe trimestral sobre las capacidades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, cuarto trimestre de 2022.

¹⁹ El objetivo global para el personal estatutario de la categoría 1 se fija en 1 000 y 1 500 agentes para 2022 y 2023, respectivamente, en el anexo I del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Sin embargo, ese número incluye el personal estatutario desplegado como miembros del equipo en zonas operativas, el personal responsable del funcionamiento del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y el «personal de apoyo hasta el 4 %», de conformidad con el artículo 54, apartados 7 y 8, del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²⁰ Decisión 20/2022 del Consejo de Administración, de 16 de marzo de 2022, por la que se adopta la planificación anual del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para 2023 y la planificación plurianual indicativa de perfiles.

²¹ Datos del informe de la Agencia sobre las capacidades de información del Consejo de Administración, 5.9.2023.

suficientes en su conjunto para cumplir los objetivos del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, ya que la Agencia ha podido atender casi todas las solicitudes urgentes de asistencia de los Estados miembros.

Profesionalidad y formación del cuerpo permanente

La Agencia ha puesto en marcha medidas de formación para el personal del cuerpo permanente a fin de garantizar que cumplan unas normas profesionales estrictas y que puedan desplegarse eficazmente. Esto incluye su conocimiento y cumplimiento de las obligaciones y normas pertinentes en materia de derechos fundamentales, así como del Derecho internacional humanitario y en materia de derechos humanos. Sin embargo, la revisión muestra que es necesario seguir desarrollando varios aspectos del concepto de formación para el cuerpo permanente, a fin de garantizar que la cantidad, el contenido y la calidad de la formación del personal estatutario (categoría 1) les permitan prestar un apoyo eficaz a los Estados miembros en ámbitos especializados. Esto incluye asimismo una actualización de los planes de formación para garantizar una formación práctica suficiente que prepare al personal estatutario para su trabajo en las fronteras. La Agencia debe garantizar recursos de formación adecuados.

El sistema de formación debe actualizarse, teniendo en cuenta la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras, como parte del desarrollo y la ejecución de la hoja de ruta de capacidades de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que es un instrumento clave en el Reglamento para garantizar la planificación integral de dichas capacidades. La Agencia está desarrollando la hoja de ruta de capacidades con las aportaciones de los Estados miembros, con vistas a la convergencia de los planes nacionales de desarrollo de capacidades con la planificación plurianual de los recursos de la Agencia, a fin de optimizar las inversiones a largo plazo de toda la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Debe orientar a los Estados miembros en la forma en que desarrollan su personal y sus activos, incluida una estrecha coordinación en la contratación y formación de su personal, incluido el cuerpo permanente.

Además de los problemas detectados en relación con su formación, el personal estatutario también se enfrenta a otras dificultades que le impiden utilizar plenamente sus capacidades. Estos temas también deben abordarse para garantizar el funcionamiento profesional y eficaz del cuerpo permanente. Por ejemplo, los procedimientos para acceder a las bases de datos nacionales, los problemas lingüísticos y la dependencia del Estado miembro de acogida en varias cuestiones administrativas y de procedimiento limitan la capacidad del personal para trabajar de forma independiente. Estos retos no pueden abordarse mediante soluciones rápidas y sencillas, sino que requieren la estrecha y continua cooperación de la Agencia y los Estados miembros.

Además, en la aplicación del Reglamento han surgido varias cuestiones prácticas que deben abordarse por parte de la Agencia para garantizar que el cuerpo permanente pueda prestar su pleno apoyo a los Estados miembros, logrando al mismo tiempo el mayor nivel posible de profesionalidad. Entre ellas se incluye la necesidad de mejorar la planificación, la gestión, la organización (incluidos los despliegues y las reasignaciones), los acuerdos administrativos, la gestión de los recursos humanos, las condiciones de empleo, las comunicaciones internas, la logística, los procedimientos operativos estándar y la coordinación con el Estado miembro de acogida y el apoyo a este.

4. Conclusiones

A pesar de los retrasos y lagunas indicados anteriormente, la Guardia Europea de Fronteras y Costas, tal como se concibe en el Reglamento relativo a ella, está funcionando bien, teniendo en cuenta el estado actual de aplicación. Ha alcanzado en gran medida sus objetivos de la forma prevista, y algunas actividades clave aún no se han llevado a cabo plenamente. Las partes interesadas coinciden en que los Estados miembros por sí solos no podrían haber alcanzado de manera suficiente los objetivos del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Por lo tanto, dicho Reglamento sigue siendo pertinente para hacer frente a la situación actual y futura en las fronteras exteriores de la UE. La migración irregular sigue siendo un reto importante y requiere una respuesta común y coordinada por parte de todos los Estados miembros en un futuro próximo.

El Reglamento contribuye al desarrollo y la aplicación efectivos de todos los componentes de la gestión europea integrada de las fronteras. Aunque la aplicación del Reglamento sigue en curso, ha dado lugar a la creación y el despliegue del primer servicio uniformado de la UE: el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

El cuerpo permanente establecido en el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas es una parte beneficiosa y necesaria de la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras. Se ha demostrado que contribuye a garantizar una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE y un espacio Schengen seguro. El tamaño y la composición del cuerpo permanente, así como las contribuciones anuales que deben aportar los Estados miembros, tal como se establece en los anexos del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, siguen estando justificados y son proporcionados.

No obstante, la puesta en marcha del cuerpo permanente sigue en curso y se ha enfrentado a varios retos. A este respecto, es importante seguir supervisando la evolución de las necesidades operativas para garantizar que el cuerpo permanente siga siendo apto para responder a la situación en constante evolución en las fronteras

exteriores de la UE. Además, es fundamental que la Agencia y los Estados miembros apliquen el ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras y el proceso conexo de planificación integrada de las operaciones y de contingencias. El cuerpo permanente también contribuirá a mejorar las capacidades de respuesta en las fronteras exteriores para detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, lo que ayuda a salvar vidas de migrantes y garantiza su protección mediante despliegues y reasignaciones efectivos y flexibles del cuerpo permanente sobre la base de las necesidades operativas actuales.

La Comisión considera que la evaluación del Reglamento y la revisión del cuerpo permanente confirman que, en general, no existe una necesidad inmediata de revisar el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas ni sus anexos. El mandato revisado conferido a la Agencia en dicho Reglamento, adoptado en 2019, aún se está aplicando, y la Comisión considera que por el momento la mayoría de las deficiencias detectadas en la evaluación y revisión aún pueden subsanarse en el período de ejecución que queda.

Para racionalizar las medidas necesarias para abordar estas conclusiones y apoyar la aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y hacerlo plenamente efectivo de aquí a 2027, **la Comisión propone un plan de acción** que deben aplicar la Agencia, su Consejo de Administración, los Estados miembros y la Comisión.

De los diversos problemas detectados en los ámbitos evaluados, se consideran de especial importancia las siguientes acciones:

La **plena aplicación de la nueva estructura organizativa de la Agencia**, en particular en relación con el cuerpo permanente, se considera un paso importante para cumplir el mandato básico de la Agencia, que es supervisar el funcionamiento eficaz del control fronterizo en las fronteras exteriores y prestar asistencia a los Estados miembros en la aplicación de los aspectos operativos de la gestión de las fronteras exteriores. El desarrollo y la implantación de una nueva estructura de cadena de mando con unos canales de información y comunicación claros se consideran fundamentales para mejorar la eficacia operativa del cuerpo permanente.

Además, es fundamental garantizar una visión estratégica a largo plazo, la planificación y previsibilidad de las inversiones clave en **capacidades** en la Agencia y en los Estados miembros. Para ello, existe una clara necesidad de elaborar y actualizar periódicamente la hoja de ruta de capacidades y los planes nacionales de desarrollo de capacidades. El proceso integrado de planificación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas también debe seguir desarrollándose y aplicándose. Esto es vital para garantizar despliegues rápidos y flexibles basados en las necesidades operativas.

Las **actividades de retorno** se están convirtiendo en una parte destacada del nuevo mandato de la Agencia. En consecuencia, es fundamental que el Consejo de Administración garantice una dirección estratégica adecuada de las cuestiones relacionadas con el retorno, con la posibilidad de considerar también debates en las reuniones de la Mesa Redonda de Alto Nivel. La mejora de la coordinación y la comunicación entre la Comisión, en particular el coordinador de retornos, y la Agencia y entre la Agencia y las autoridades nacionales responsables es esencial para que la Agencia pueda prestar un apoyo operativo eficaz a los Estados miembros, también en materia de retorno, respetando plenamente los derechos fundamentales.

El objetivo sigue siendo **aumentar el cuerpo permanente** hasta alcanzar los 10 000 efectivos plenamente operativos previstos de aquí a 2027. Son especialmente importantes las acciones que garanticen un nivel satisfactorio de formación que responda a las necesidades operativas, en particular en el caso de la categoría 1 del cuerpo permanente y los procesos de contratación eficientes. Asimismo, también es necesario seguir estudiando cómo resolver determinadas cuestiones derivadas del Estatuto de los funcionarios de la UE, o de sus normas de aplicación, para el personal de categoría 1 del cuerpo permanente a fin de que el personal estatutario uniformado de la Agencia sea plenamente operativo.

Por último, en el ámbito del **conocimiento de la situación**, se considerarán medidas que proporcionen una visión de la situación y un análisis de riesgos precisos, completos y actualizados. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante una mejor inclusión de los datos de evaluación de la vulnerabilidad en los productos de análisis de riesgos y mediante un mayor desarrollo de EUROSUR. Se seguirá reflexionando sobre estas medidas con el objetivo de que estos productos analíticos apoyen de mejor manera la toma de decisiones operativas.

La Comisión seguirá de cerca la aplicación del plan de acción adjunto al presente informe y podrá proponer cualquier ajuste, incluso de carácter legislativo, que pueda ser necesario en el futuro.