

Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre Frontex

Informe especial

Caso OI/5/2012/BEH-MHZ - Abierto el 06/03/2012 - Recomendación sobre 14/11/2013 - Informe especial de 14/11/2013 - Decisión de 12/11/2013 - Institución concernida Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Archivado tras un informe especial) |

Resumen

Frontex [1] se niega a seguir la recomendación que el Defensor del Pueblo Europeo ha formulado tras su investigación del cumplimiento por parte de esta Agencia de los principios en materia de derechos humanos, en particular de los reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La defensora del pueblo, Emily O'Reilly, enviará este informe especial al Parlamento Europeo para solicitar su apoyo en relación con este asunto.

La gestión de la inmigración y, en particular, de los desafíos que presenta la entrada irregular de inmigrantes, plantea enormes retos de índole jurídica y humanitaria para la UE. Ello provoca, irremediablemente, tensiones entre el interés legítimo por controlar la inmigración y la exigencia humanitaria de ofrecer a los inmigrantes en situación irregular un refugio seguro durante la tramitación jurídica de sus solicitudes de asilo. Frontex, que desempeña su actividad en primera línea junto con las autoridades de los distintos Estados miembros, debe aspirar a lograr el difícil equilibrio entre estas dos demandas contrapuestas. En el pasado, las implicaciones de las actividades de Frontex para los derechos humanos ya habían suscitado preocupación, pero esta se agudizó cuando la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE adquirió carácter vinculante en 2009.

La UE trató de hacer frente a estas preocupaciones mediante la aprobación, en 2011, de un Reglamento [2] que exigía explícitamente a Frontex que actuase de conformidad con la Carta en el ejercicio de su actividad. Además, dicho Reglamento pedía a Frontex que adoptase medidas administrativas para promover el cumplimiento de la Carta, así como medidas de control de dicho cumplimiento. Dichas medidas incluían la elaboración de un Código de Conducta aplicable a las operaciones de Frontex, el nombramiento de un agente interno responsable en materia de derechos fundamentales y la creación de un Foro Consultivo sobre derechos fundamentales.



En marzo de 2012, el entonces defensor del pueblo, P. Nikiforos Diamandouros, inició una investigación de propia iniciativa sobre los progresos realizados por Frontex en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Carta y del citado Reglamento de 2011. El Defensor del Pueblo invitó a representantes de la sociedad civil y a otras partes interesadas a colaborar con la investigación, y recibió dieciocho aportaciones en respuesta a su petición.

El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión [3] de que, en líneas generales, Frontex había hecho progresos razonables para cumplir con las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta y el Reglamento. No obstante, el Defensor del Pueblo detectó que Frontex carece de mecanismos con los que gestionar incidentes concretos de alegaciones de infracción de los derechos fundamentales que puedan producirse en el curso de su actividad. El Defensor del Pueblo considera que la falta de un mecanismo de reclamación interna constituye una deficiencia grave en las medidas adoptadas por Frontex. Por una parte, la carencia de dicho mecanismo significa que Frontex no mantiene plenamente al tanto de los problemas o reclamaciones en relación con su funcionamiento; por otra parte, las personas que deseen presentar una reclamación no tienen la posibilidad de que Frontex la tramite directamente.

El Defensor del Pueblo recomendó a Frontex que implantase un mecanismo que le permitiese gestionar directamente las reclamaciones de las personas que alegasen que la Agencia había vulnerado sus derechos fundamentales. Por desgracia, Frontex optó por hacer caso omiso de esta recomendación.

Uno de los argumentos clave esgrimidos por Frontex es que los incidentes concretos que son objeto de reclamación son, en última instancia, responsabilidad del Estado miembro en cuyo territorio se produjeron. El Defensor del Pueblo se niega a aceptar que Frontex no asuma la responsabilidad de las acciones que lleva a cabo el personal que se encuentra a su cargo. Dicha responsabilidad, en ciertos casos, puede ser compartida con el Estado miembro en cuestión, pero es inadmisibles que Frontex esté exento de cualquier responsabilidad y que, por tanto, no haga frente a las reclamaciones derivadas de acciones en las que ha participado.

La postura que defiende el Defensor del Pueblo es también la que sostiene la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que, en abril de 2013, adoptó una resolución titulada «Frontex: responsabilidades en materia de derechos humanos» [4]. En su resolución, la Asamblea pedía a la UE que garantizase que tanto los Estados miembros como Frontex cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos, en especial mediante la creación de un mecanismo de reclamación para aquellas personas que consideren que Frontex ha vulnerado sus derechos. En el informe que elaboró para la Comisión de Migración, Refugiados y Personas Desplazadas de dicha Asamblea Parlamentaria, el ponente del Consejo de Europa señalaba que la postura adoptada por Frontex era un intento de solucionar el problema por la vía rápida y que no se sostendría ante un tribunal. El ponente concluía que era necesario que Frontex estableciese un mecanismo de reclamación para las personas afectadas por sus actividades [5].

El Defensor del Pueblo solicita el apoyo del Parlamento Europeo a fin de que Frontex siga la



recomendación de establecer un mecanismo de reclamación propio.

Antecedentes de la investigación de oficio

1. El artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea faculta al Defensor del Pueblo Europeo para llevar a cabo investigaciones por iniciativa propia en relación con la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.
2. El 1 de diciembre de 2009, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE adquirió carácter legalmente vinculante para Frontex, la agencia especializada de la Unión que promueve, coordina y desarrolla la gestión de sus fronteras exteriores. Su denominación completa es «Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea». Sus cometidos son, entre otros, la coordinación de las operaciones conjuntas, la aportación de una capacidad de respuesta rápida en forma de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras y la asistencia a los Estados miembros en las operaciones de retorno conjuntas.
3. El 25 de octubre de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento 1168/2011/UE («el Reglamento») [6], que establece explícitamente que Frontex cumplirá sus cometidos dentro del pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales. Según el Reglamento, Frontex debe aplicar determinados mecanismos e instrumentos administrativos para facilitar y controlar el cumplimiento de sus obligaciones de respeto de los derechos fundamentales.
4. A la vista de este nuevo marco jurídico y del interés mostrado por la sociedad civil en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, incluida la dimensión relativa a los derechos fundamentales, el Defensor del Pueblo consideró que sería útil tratar de aclarar, por medio de una investigación de oficio, cómo aplica Frontex esas disposiciones.

Objeto de la investigación

5. El Defensor del Pueblo solicitó información a Frontex sobre su posición en relación con diversos temas: su Estrategia en materia de derechos fundamentales, el Foro Consultivo de Frontex y las funciones de la agente responsable en materia de derechos fundamentales (la «ADF») [7], el Plan de acción para la ejecución de la Estrategia, los Códigos de conducta de Frontex y la posibilidad de suspender y/o cancelar las operaciones.
6. En relación con la ADF, el Defensor del Pueblo planteó a Frontex, entre otras, la siguiente pregunta:

«¿Contempla Frontex la posibilidad de dotar de competencias a la ADF para que reciba denuncias de particulares relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales por parte



de los Estados miembros o de Frontex?»

La investigación

7. El 6 de marzo de 2012, el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio y pidió a Frontex que emitiera un informe antes del 31 de mayo de 2012; el informe se presentó el 17 de mayo de 2012.

8. El 18 de junio de 2012, en atención al tema objeto de la investigación, el Defensor del Pueblo remitió el informe de Frontex a la Agencia de Derechos Fundamentales (en lo sucesivo, «FRA»), invitándola a formular sus comentarios antes del 30 de septiembre de 2012. La FRA envió sus comentarios el 26 de septiembre de 2012.

9. A la vista del interés mostrado por la sociedad civil por la investigación, el Defensor del Pueblo consideró adecuado y útil invitar a otras partes interesadas, en particular ONG y otras organizaciones especializadas en la materia objeto de investigación, a que presentasen sus comentarios sobre el informe de Frontex. Este último se publicó el 19 de julio de 2012 en el sitio web del Defensor del Pueblo, fijándose el 30 de septiembre de 2012 como fecha límite para la presentación de comentarios.

10. El Defensor del Pueblo recibió un total de 18 aportaciones de organizaciones internacionales, de ONG, de un Defensor del Pueblo nacional y de personas particulares [8].

11. El 9 de abril de 2013, el Defensor del Pueblo envió a Frontex un proyecto de recomendación con una lista de trece medidas recomendadas en relación con los temas abordados en su investigación de oficio. El 25 de junio de 2013, Frontex presentó un informe detallado sobre el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo.

Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

Observación preliminar

12. Este informe especial se refiere únicamente a las funciones de la agente responsable en materia de derechos fundamentales (la «ADF»). Los restantes temas tratados en la investigación de oficio, en relación con los cuales las respuestas de Frontex fueron ampliamente satisfactorias, se comentan por separado en la decisión del Defensor del Pueblo por la que se cerró la investigación.

13. En la sección siguiente del presente informe se resumen, en relación con las funciones de la ADF, la respuesta de Frontex a la carta del Defensor del Pueblo iniciando la investigación de oficio y asimismo los comentarios de las partes interesadas. A esa sección le sigue una explicación de los motivos en que se basa el proyecto de recomendación del Defensor del



Pueblo.

Argumentos presentados por Frontex al Defensor del Pueblo y comentarios de las partes interesadas sobre las funciones de la ADF

14. Frontex explicó que la ADF fue nombrada en diciembre de 2012 [9] . La ADF es un miembro del personal, independiente, que lleva a cabo tareas de control y depende directamente del consejo de administración. También informa regularmente al Foro Consultivo (el «FC») y al director ejecutivo, como autoridad responsable del nombramiento.

15. Tanto la ADF como el FC tienen acceso a toda la información relativa al respeto de los derechos fundamentales y sus actividades tienen carácter complementario. Mientras que la ADF ejerce una función de control, el FC imparte directrices estratégicas y recopila información. Entre los cometidos de la ADF figuran, por ejemplo, contribuir a un mecanismo de control eficaz, así como organizar y mantener un registro de posibles vulneraciones de los derechos fundamentales.

16. En relación con la identificación de posibles vulneraciones de los derechos fundamentales, Frontex hizo referencia a la existencia de un procedimiento interno detallado y destacó la importancia de: (i) las obligaciones de información impuestas a todos los participantes y las posibilidades de información ofrecidas a terceros; (ii) el tratamiento interno de la información recibida, y (iii) la valoración de dicha información por parte de los interesados de que se trate. Frontex consideraba que su planteamiento general en materia de identificación y prevención de posibles vulneraciones le permitiría reaccionar adecuadamente ante estas y en tal sentido hacía hincapié en la importancia de la formación especializada.

17. En relación con el establecimiento de un mecanismo de gestión de denuncias para las personas afectadas por vulneraciones de los derechos fundamentales, Frontex señaló la posibilidad de presentación de tales denuncias por parte de terceros. Insistió en que atendería cualquier denuncia por vulneración de los derechos fundamentales y que le prestaría la « *consideración apropiada* ». Al mismo tiempo, manifestó que no tenía competencia para decidir sobre los casos individuales, ya que eso correspondía a los Estados miembros de que se tratase.

18. Con respecto a las medidas que adoptaría en caso de observar vulneraciones de los derechos fundamentales, Frontex comunicó que, por ejemplo, « *enviaría cartas expresando su preocupación o cartas de advertencia a los Estados miembros de que se tratase, debatiría el asunto a nivel de consejo de administración o informaría a la Comisión, retiraría o reduciría la ayuda financiera, adoptaría medidas disciplinarias y suspendería o cancelaría las operaciones, siendo la cancelación la medida adoptada como último recurso* ». Explicó además que, debido a la complejidad de las operaciones derivada de múltiples problemas de índole política y operativa, no siempre es apropiado suspender o cancelar una operación, por lo que el director ejecutivo debe decidir basándose en los informes presentados por su personal.



19. En relación con la pregunta de si la ADF podría recibir denuncias de particulares referidas al respeto de los derechos fundamentales, indicó que solamente podría responderse a dicha pregunta una vez que estuviera totalmente definido el mecanismo de control correspondiente.

20. En sus comentarios, varias partes interesadas manifestaron su preocupación por la inexistencia en ese momento de un mecanismo eficaz de tramitación de las denuncias relacionadas con las operaciones de Frontex. Al mismo tiempo, insistieron en la necesidad de que Frontex estableciera tal mecanismo, junto con unos sistemas eficaces de control y notificación (véanse, en particular, las aportaciones de Caritas Europa, de Amnistía Internacional, del Comité Meijers, de la Cruz Roja, de las juntas de supervisión independientes, de la Red europea de expertos jurídicos (Trans Europe Experts), del Servicio Jesuita a Refugiados en Europa y del Defensor del Pueblo griego). Varias aportaciones mencionaron además la falta de claridad en cuanto a los medios de que dispondrá la ADF para supervisar de manera eficaz el respeto de los derechos fundamentales, o bien señalaron la insuficiencia a tal efecto de los cometidos de la ADF.

Valoración del Defensor del Pueblo que llevó a adoptar el proyecto de recomendación

21. El artículo 26 *bis*, apartado 1, del Reglamento de Frontex dispone que, para cumplir su obligación de promover y respetar los derechos fundamentales, la Agencia establecerá un mecanismo eficaz para controlar el respeto de esos derechos en todas sus actividades.

22. Sobre la base de esa obligación, el Defensor del Pueblo examinó la posición de Frontex acerca de: (i) el establecimiento de un posible mecanismo de gestión de denuncias por vulneración de los derechos fundamentales por parte de Frontex o de los Estados miembros, y (ii) las funciones a este respecto de la agente responsable de los derechos fundamentales (ADF). En este sentido, tomó nota de la afirmación hecha por Frontex en su informe de que la ADF desempeñará un papel activo en el establecimiento del mecanismo específico para controlar el respeto de los derechos fundamentales.

23. El Defensor del Pueblo no compartió la opinión de Frontex de que basta con la creación de un sistema de notificación y/o información de las vulneraciones de los derechos fundamentales para hacer realidad el pleno cumplimiento de sus obligaciones en este ámbito. Por el contrario, las obligaciones de información y los mecanismos de gestión de las denuncias no deben contemplarse como posibles alternativas. Más bien constituyen medios complementarios para garantizar la protección eficaz de los derechos fundamentales.

24. Por otra parte, las medidas disciplinarias no son suficientes por sí mismas para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

25. Por último, el Defensor del Pueblo sabe que, para cada operación, Frontex designa a un agente de coordinación (el «AC») encargado de supervisar la ejecución del plan operativo y del



Código de conducta, el cual desempeña, por lo tanto, un papel clave en el seguimiento de las notificaciones de incidentes graves. Ahora bien, a juicio del Defensor del Pueblo, esto no excluye la necesidad de contar con un genuino mecanismo de gestión de denuncias a disposición de todas las personas afectadas, esto es, los participantes en las operaciones sujetos a la obligación de notificar en virtud de las normas europeas o nacionales, las personas directamente afectadas por las vulneraciones y todos aquellos que tengan conocimiento de estas últimas y deseen presentar una denuncia en interés público (periodistas, ONG, etc.).

26. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo reiteró la importancia de que Frontex disponga de un mecanismo de gestión de denuncias eficaz.

27. De acuerdo con lo expuesto, puede haber, en opinión del Defensor del Pueblo, fundadas razones para que la ADF asuma la gestión de las denuncias individuales de vulneración de los derechos fundamentales.

28. Esta gestión por parte de la ADF de las denuncias relacionadas con actividades del personal de los Estados miembros podría significar, como mínimo, el traslado de las mismas a la autoridad competente del Estado miembro de que se trate o a un defensor del pueblo nacional con competencias de supervisión sobre dicha autoridad. A este respecto, el Defensor del Pueblo tomó nota de la sugerencia del Defensor del Pueblo griego, formulada en relación con las operaciones conjuntas y proyectos piloto desarrollados por Frontex en colaboración con las autoridades griegas, de que se crease a escala de la UE un mecanismo de vigilancia para « *investigar y prevenir las vulneraciones de los derechos fundamentales* ».

29. En relación con las denuncias relacionadas con el comportamiento del personal de Frontex, el Defensor del Pueblo recordó que los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras no solo están formados por representantes del Estado miembro, sino también por representantes de Frontex. Aun admitiendo que los miembros del personal de Frontex no están facultados para realizar funciones de control de fronteras y que su despliegue se realiza únicamente con fines de coordinación, al objeto de fomentar la cooperación entre los Estados miembros anfitriones y participantes, el Defensor del Pueblo consideró que no por eso queda exenta Frontex de su responsabilidad por los actos realizados por su personal en el desempeño de su cometido de coordinación.

30. A la luz del análisis precedente, el Defensor del Pueblo formuló el siguiente proyecto de recomendación para Frontex:

Frontex debe plantearse adoptar las medidas apropiadas para que la ADF pueda gestionar las denuncias por vulneración de los derechos fundamentales en todas las actividades de Frontex presentadas por personas afectadas a título individual como aquellas presentadas en interés público.

Argumentos expuestos al Defensor del Pueblo tras su proyecto de recomendación



31. En su informe detallado, Frontex indicó que le incumbía la responsabilidad de las actividades previstas en su mandato, pero que no podía responder de las acciones soberanas de los Estados miembros. En lo que respecta específicamente a la ADF, Frontex alegó que las facultades que se le asignan en el Reglamento no incluyen la resolución de las denuncias externas e individuales, porque este carece de competencias ejecutivas como tal. En su lugar, hay otras instituciones (como los tribunales nacionales y de la UE) competentes en este ámbito.

32. Frontex añadía que, en la actualidad, la ADF trabaja en la consolidación del sistema de gestión de las notificaciones de incidentes presentadas por participantes en las actividades coordinadas por la Agencia, investigando conjuntamente con otras entidades de Frontex las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales y creando un archivo de notificaciones de incidentes.

33. La ADF recurre a varias fuentes de información externas como ayuda en su análisis de los temas de derechos fundamentales. Esto significa que, en la práctica, ya se tiene en cuenta y se recoge en las actividades de la ADF, tal como se indica en el Reglamento, información adicional sobre posibles vulneraciones notificadas en interés público.

34. Por consiguiente, las denuncias directamente relacionadas con las actividades de Frontex pueden considerarse como una fuente de información adicional y dar lugar a actividades de control.

Valoración del Defensor del Pueblo tras la elaboración de su proyecto de recomendación

35. El punto de partida de la valoración del Defensor del Pueblo es que, como señalaba acertadamente Frontex en su informe detallado, la Agencia es responsable de las actividades previstas en su mandato, pero no de las acciones soberanas de los Estados miembros.

36. No obstante, este reparto teórico de las responsabilidades en caso de posibles vulneraciones de los derechos fundamentales en las fronteras de la UE no cuestiona que la misión de Frontex implica la coordinación de operaciones conjuntas en las que participan su propio personal y funcionarios de uno o más Estados miembros. El Defensor del Pueblo acepta la afirmación de Frontex de que pocos miembros de su personal participan realmente en actividades operativas sobre el terreno. Sin embargo, subsiste el hecho de que son numerosos los funcionarios puestos a disposición por los Estados miembros que están presentes en las fronteras y que, según información conocida por el Defensor del Pueblo, llevan brazaletes con la inscripción «Frontex» [10].

37. Es natural y razonable que las personas afectadas por una operación de Frontex deduzcan que un funcionario que lleva ese brazalete actúa bajo la responsabilidad de Frontex. Esas personas se encuentran normalmente en estado de tensión y de vulnerabilidad, por lo que no puede pedírseles que investiguen lo que sin duda es una compleja distribución de



responsabilidades. Parece lógico que consideren a Frontex como la primera instancia a la que dirigir una denuncia por vulneración de sus derechos fundamentales.

38. Considerando el reparto de responsabilidades descrito en el informe detallado de Frontex, son previsibles los siguientes tipos de denuncias: (i) denuncias relativas al comportamiento del personal de Frontex, cuya responsabilidad incumbe a la Agencia [11]; (ii) denuncias relativas al comportamiento de funcionarios que no formen parte del personal de Frontex, incluidos los funcionarios invitados que actúen bajo la responsabilidad del Estado miembro de que se trate pero que lleven el brazalete de Frontex; (iii) denuncias relativas a la organización, ejecución o consecuencias de una operación conjunta y no referidas al comportamiento de ninguna persona en concreto.

39. Parece evidente que, en lo que respecta al fondo del asunto, Frontex debe ocuparse de la primera categoría de casos mencionados. En cuanto a la segunda categoría, no le corresponde a Frontex ocuparse de ellos. No obstante, puede ayudar a los denunciantes transmitiendo rápidamente las denuncias a la autoridad competente del Estado o Estados miembros implicados, por ejemplo, al Defensor del Pueblo nacional. En lo que respecta a la tercera categoría, la respuesta más apropiada de la Agencia dependerá de la denuncia concreta. En todos los casos, Frontex se halla claramente en mejores condiciones que el posible denunciante para determinar quién es competente para ocuparse del fondo de la denuncia. En este contexto, el Defensor del Pueblo toma nota de que, en su informe detallado sobre el proyecto de recomendación, Frontex asume el compromiso de impulsar la rápida tramitación, ante las autoridades de los Estados miembros respectivos, de las posibles denuncias presentadas por inmigrantes en el transcurso de operaciones conjuntas.

40. En su informe detallado, Frontex mencionaba su sistema de notificación de incidentes y explicaba que las denuncias recibidas podían considerarse como una fuente de información y dar lugar a actividades de supervisión. Señalaba además la posibilidad de imponer sanciones disciplinarias. El Defensor del Pueblo reitera que, en consonancia con lo expuesto en el proyecto de recomendación (véanse los anteriores apartados 29-30), estos mecanismos deben considerarse como complementarios al mecanismo de gestión de denuncias, no sustitutivos del mismo.

41. Es cierto, según lo señalado por Frontex, que existen otras instituciones, como los tribunales de la UE o nacionales, que son o podrían ser competentes para examinar las denuncias. Sin embargo, al Defensor del Pueblo le resulta sumamente difícil concebir cómo podrían ejercerse a través de procedimientos judiciales los derechos de las personas que suelen resultar afectadas por las operaciones de Frontex, entre ellas los inmigrantes interceptados, dados los problemas que implican normalmente dichos procedimientos en términos de tiempo, de asistencia letrada y de costes, así como de legitimación activa.

42. Es evidente, por otra parte, que el Defensor del Pueblo Europeo está facultado para examinar las denuncias contra Frontex presentadas por cualquiera, ya que, aun en el caso de que procedieran de alguien que no fuera ciudadano de la UE ni residente, siempre podría hacer iniciar una investigación de oficio.



43. En todo caso, subsiste el hecho de que Frontex seguiría siendo la primera instancia, desde el punto de vista lógico, para la presentación de las denuncias. Según criterio constante del Defensor del Pueblo, toda institución que interactúe frecuentemente con personas que puedan tener motivos para denunciar debe disponer de un mecanismo de primera línea para gestionar las denuncias de forma que pueda abordarlas y resolverlas con rapidez, antes de que, en caso de que no prospere la resolución, haya que recurrir a otros mecanismos de reparación, como los representados por el Defensor del Pueblo o por los tribunales.

44. Puede hacerse referencia en este contexto al caso del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el cual decidió, con el aplauso del Parlamento Europeo, establecer un mecanismo de primera línea para gestionar las denuncias de las personas afectadas por los proyectos financiados por el propio Banco. Esta iniciativa, reflejada en un memorando de acuerdo suscrito por el Banco y el Defensor del Pueblo Europeo, está funcionado correctamente y ha contribuido a mejorar el prestigio del Banco y de la Unión ante la comunidad internacional de organismos de desarrollo. Del mismo modo, la decisión de Frontex de implantar un mecanismo de primera línea similar sería una medida eficiente y mejoraría la reputación de la Unión Europea en el ámbito de los derechos fundamentales.

45. El Defensor del Pueblo considera que, a la vista de sus cometidos y funciones, la ADF podría ser la destinataria natural de las denuncias presentadas ante Frontex.

46. A este respecto, el Defensor del Pueblo toma nota de la opinión de Frontex de que la resolución de las denuncias no encaja en las competencias de la ADF, tal como se definen en el Reglamento. El Defensor del Pueblo considera que tal posición resulta sorprendente, ya que el artículo 26 *bis*, apartado 3, del Reglamento, aparte de estipular que el responsable en cuestión presentará informes periódicamente, contribuyendo así al mecanismo de control de los derechos fundamentales, guarda silencio sobre sus funciones y cometidos. En la práctica, parecería más bien que los cometidos de la ADF son los definidos en el correspondiente anuncio de vacante publicado por Frontex en abril de 2012.

47. El Defensor del Pueblo considera que el amplio mandato de la ADF incluido en el artículo 26 *bis*, apartado 3, del Reglamento permitiría a Frontex conferir a la ADF las facultades necesarias para atender las denuncias individuales.

48. El hecho de que la ADF «carezca como tal de competencias ejecutivas como tal» no impide, desde luego, que pueda ocuparse de gestionar las denuncias. De hecho, sus funciones y cometidos, tal como se describen en el anuncio de vacante, están muy cerca de dotarle de las competencias necesarias para ello. Así, en el anuncio de vacante se indica, entre otras cosas, que deberá determinar medidas correctoras para abordar los posibles incidentes en materia de derechos fundamentales y contribuir a subsanar otros problemas relacionados con estos derechos en Frontex.

49. El Defensor del Pueblo señala asimismo que las competencias y cualificaciones de la ADF que ocupa el cargo actualmente la capacitan para gestionar adecuadamente las denuncias.



50. Por último, el Defensor del Pueblo hace hincapié en que la experiencia del mecanismo de gestión de denuncias del Banco Europeo de Inversiones podría representar una valiosa fuente de inspiración para Frontex. El Defensor del Pueblo se ha puesto en contacto con los servicios pertinentes del BEI, los cuales han manifestado su disposición para prestar ayuda y asesoramiento sobre el tema. También el Defensor del Pueblo está dispuesto a aportar la colaboración de sus propios servicios y a utilizar los canales de cooperación consolidados en el marco de la Red Europea de Defensores del Pueblo, que integra a los defensores del pueblo y organismos similares de los 28 Estados miembros y de otros países.

51. A la luz de lo que antecede, el Defensor del Pueblo considera que, para asumir sus responsabilidades en materia de derechos fundamentales de acuerdo con los principios de buena administración, Frontex debe establecer un mecanismo de gestión de las denuncias. Esta tarea podría confiarse a la ADF, que habrá de contar con los recursos adecuados. Dada la importancia de esta cuestión para las personas afectadas por las operaciones coordinadas por Frontex, el Defensor del Pueblo solicita el apoyo del Parlamento al respecto.

Recomendación del Defensor del Pueblo

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo formula la siguiente recomendación dirigida a Frontex:

Frontex debe establecer un mecanismo para gestionar las denuncias por vulneración de los derechos fundamentales en todas las operaciones conjuntas realizadas bajo sus auspicios. Dicho mecanismo debe atender tanto las denuncias de las personas que se consideren afectadas personalmente como las presentadas en interés público. Las tareas correspondientes podrían confiarse a la ADF, que habrá de contar con los recursos adecuados.

El Parlamento Europeo podría considerar la adopción de una resolución en ese sentido.

Emily O'Reilly

Hecho en Estrasburgo el 7 de noviembre de 2013

[1] Frontex (la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea) se creó en 2004.

[2] Reglamento 1168/2011/UE.

[3] El proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo Europeo en relación con esta investigación está disponible en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>



[Enlace]

[4] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19719&Language=EN> [Enlace]

[5] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19547&Language=EN> [Enlace]

[6] Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO 2011 L 304, p. 1.

[7] El artículo 26 *bis* del Reglamento establece lo siguiente:

« 1. La Agencia elaborará y seguirá desarrollando y aplicando su estrategia en materia de derechos fundamentales. La Agencia establecerá un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia.

2. La Agencia creará un Foro Consultivo para asistir al director ejecutivo y al consejo de administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales. La Agencia invitará a participar en el Foro Consultivo a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, a la Agencia de Derechos Fundamentales, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y a otras organizaciones pertinentes. A propuesta del director ejecutivo, el consejo de administración decidirá sobre la composición y los métodos de trabajo del Foro Consultivo y sobre las modalidades de transmisión a este de información.

Se consultará al Foro Consultivo sobre los ulteriores desarrollo y aplicación de la estrategia en materia de derechos fundamentales, sobre el Código de Conducta y sobre los programas troncales de formación.

El Foro Consultivo preparará un informe anual sobre sus actividades. Dicho informe se pondrá a disposición del público.

3. El consejo de administración designará a un agente responsable en materia de derechos fundamentales que tendrá las cualificaciones y experiencia necesarias en este ámbito. Será independiente en la realización de sus funciones como responsable en materia de derechos fundamentales e informará directamente al consejo de administración y al Foro Consultivo. Presentará informes periódicamente, contribuyendo así al mecanismo de control de los derechos fundamentales.»

[8] Una vez obtenida la autorización de sus autores, las aportaciones recibidas han sido publicadas en el sitio web del Defensor del Pueblo.

[9] Según el comunicado de prensa publicado en el sitio web de Frontex, el 27 de septiembre de 2012 la Agencia nombró como primera ADF a Inmaculada Arnáez Fernández. Véase <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm>



[Enlace].

[10] Véase <http://www.frontex.europa.eu/photo/rabit-operation-greek-turkish-border-vUmhJs>
[Enlace].

[11] Artículo 41, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales.