



# VNiVERSIDAD D SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL

TESIS DOCTORAL

## LAS CAPACIDADES DE LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS EN EL CONTEXTO FRONTERIZO Y MIGRATORIO EUROPEO.

Presentada por:

D. Iván Velasco Miranda

Dirigida por:

Dr. D. Ricardo Rivero Ortega

Dr. Dña. María Sonsoles Sánchez-Reyes Peñamaría

Arnedo, septiembre de 2022







# ÍNDICE GENERAL

Índice de contenido.....	i
Índice de abreviaturas .....	ix
Índice de imágenes y tablas.....	xiii
Resumen.....	xv
Abstract.....	xvii
Resumé.....	xix
<b>Capítulo I. Introducción, objetivos y metodología.....</b>	<b>1</b>
1.1 Introducción y justificación de la investigación.....	3
1.1.1 Introducción.....	3
1.1.2 Justificación de la investigación.....	4
1.2.- Objetivos .....	7
1.2.1 Objetivos e hipótesis de la investigación.....	7
1.3. Metodología; y medios y recursos materiales.....	9
1.3.1 Metodología.....	9
1.3.2 Medios y recursos materiales.....	10

<b>Capítulo II. El marco europeo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....</b>	<b>13</b>
Introducción.....	15
2.1 La formación de la Unión Europea. Los tratados.....	16
2.1.1 Contexto previo.....	16
2.1.2 Tratados europeos.....	17
2.1.2.1 Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), (1950).....	17
2.1.2.2 Tratado de Roma (1957).....	18
2.1.2.3 La Europa de los Nueve (1973).....	20
2.1.2.4 La Europa de los Doce.....	20
2.1.2.5 El Acta Única (1986).....	21
2.1.2.6 Tratado de la Unión Europea (1992).....	21
2.1.2.7 El tratado de Ámsterdam (1997).....	23
2.1.2.8 El Tratado de Lisboa (2007).....	25
2.2 El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	27
2.2.1 Concepto y evolución histórica.....	27
2.2.2 El Programa de Tampere.....	28
2.2.3 El Programa de la Haya.....	29
2.2.4 El Tratado de Prüm.....	30
2.2.5 La Iniciativa Sueca.....	32
2.2.6 El Tratado de Lisboa desde la perspectiva del ELSJ.....	32
2.2.7 El Programa de Estocolmo.....	37
2.2.8 Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior.....	38

2.3 Las Instituciones de la Unión Europea.....	40
2.3.1 Marco institucional de la Unión Europea.....	40
2.3.2 El Parlamento Europeo.....	41
2.3.3 El Consejo Europeo.....	43
2.3.4 El Consejo de la Unión Europea.....	44
2.3.5 La Comisión Europea.....	47
2.3.6 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	49
2.4 La <i>agencificación</i> en la Unión Europea.....	51
2.4.1 Definición y clasificación de las agencias de la Unión Europea.....	51
2.4.2 Nacimiento y oleadas de las Agencias europeas.....	54
2.4.3 Base legal, personalidad jurídica y capacidad de obrar de las agencias de la UE.....	55
2.4.4 Estructura y control de las agencias de la UE.....	58
2.4.5 Las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	60
Conclusiones previas.....	62
<b>Capítulo III. Las políticas de migración y fronteras en la Unión Europea.....</b>	<b>67</b>
Introducción.....	69
3.1 La necesidad de una actuación común en el marco de las fronteras y de las políticas migratorias europeas.....	70
3.2 Las Migraciones y sus políticas en la Unión Europea.....	74
3.2.1 Concepto y evolución histórica de las migraciones.....	74

3.2.2 Evolución de las políticas migratorias UE.....	78
3.2.3 Evolución de las políticas migratorias de la UE desde 2015 a la actualidad, externalización e informalización .....	79
3.2.3.1 La Agenda Europea de Migración.....	81
3.2.3.2 La Declaración UE – Turquía.....	83
3.2.3.3 El Pacto sobre Migración y Asilo.....	86
3.2.4 Rutas migratorias.....	90
3.2.4.1 Rutas Marítimas.....	91
3.2.4.2 Rutas Terrestres.....	94
3.2.5 Perspectiva migratoria actual.....	96
3.3 Schengen.....	99
3.3.1 Evolución del contexto normativo del acuerdo Schengen.....	99
3.3.2 Schengen.....	102
3.3.3 Aportaciones del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen y medidas compensatorias.....	104
3.3.4 El Sistema de Información Schengen y la Oficina SIRENE.....	109
3.4 Las Fronteras en la Unión Europea.....	113
Introducción.....	113
3.4.1 Antecedentes históricos.....	115
3.4.2 El modelo europeo de fronteras.....	116
3.4.3 El control fronterizo.....	119
3.4.4 Las fronteras inteligentes.....	124

3.4.5 Interoperabilidad de los sistemas europeos de información.....	131
3.4.6 La biometría.....	133
Conclusiones previas.....	136
<b>Capítulo IV. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....</b>	<b>143</b>
Introducción.....	145
4.1 Nacimiento y evolución de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	146
4.2 Misión, objetivos y tareas de la AEGFC; la Gestión Europea Integrada de Fronteras y su desarrollo.....	152
4.3 Organización y estructura de la agencia Frontex.....	157
4.3.1. Base legal y estructura.....	157
4.3.1.1 El consejo de administración.....	159
4.3.1.2 El director ejecutivo y los directores ejecutivos adjuntos.....	161
4.3.1.3 El agente de derechos fundamentales, los observadores de derechos fundamentales y el foro consultivo.....	163
4.3.2 Investigación y desarrollo.....	164
4.3.3 Financiación, procedimientos y control.....	167
4.4. Personal de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	171
4.4.1 Personal, planificación y formación.....	171
4.4.2 El Cuerpo Permanente de la Guardia de Fronteras y Costas.....	174
4.4.2.1 Antecedentes.....	174

4.4.2.2 El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Categorías.....	176
4.4.2.3 El Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Procesos de selección, financiación y formación.....	183
4.4.2.4 Responsabilidad de la AEGFC y sus funcionarios.....	188
4.4.2.5 El equipamiento técnico.....	191
4.5 Inteligencia. Análisis de riesgos, evaluación de vulnerabilidad y EUROSUR.....	193
4.5.1 Análisis de riesgos.....	194
4.5.2 Evaluación de vulnerabilidad.....	196
4.5.2.1 Niveles de impacto en la evaluación de vulnerabilidad...	198
4.5.3 EUROSUR.....	199
4.6 Operaciones Frontex.....	206
4.6.1 Marco común de las operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas.....	207
4.6.1.1 Derecho de intervención.....	210
4.6.1.2 Los Equipos Europeos de la Guardia de Fronteras y Costas.....	214
4.6.2 Operaciones conjuntas.....	215
4.6.3 Intervenciones fronterizas rápidas.....	220
4.6.4 Operaciones de retorno.....	223
4.6.5 Equipos de apoyo a la gestión de la migración.....	226
4.7 La Cooperación y coordinación en el seno de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	227
4.7.1 Cooperación de la AEGFC con instituciones, órganos y organismos de la Unión y con organizaciones internacionales.....	227
4.7.2 Cooperación con terceros países.....	233

4.7.3 Funcionarios de enlace, antenas, e intercambio de información.....	239
4.8 La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la protección de los derechos fundamentales.....	242
4.8.1 El mecanismo de denuncia.....	246
4.8.2 El acceso a documentos públicos y la protección de datos en la AEGFC.....	250
4.8.3 Cruzando la frontera.....	253
4.9 Situación actual y perspectivas futuras en el contexto migratorio y fronterizo europeo. Los planes de contingencia.....	257
4.9.1 Contexto europeo reciente y actual.....	258
4.9.2 El Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias....	262
4.9.2.1 Los planes de contingencia en la AEGFC.....	266
4.9.3 Perspectivas y necesidades.....	267
4.9.3.1 El pasado previsto y la realidad actual.....	267
4.9.3.2 Las predicciones de futuro y nuestra capacidad para afrontar esas realidades venideras.....	271
Conclusiones previas.....	274
<b>Capítulo V. Conclusiones.....</b>	<b>289</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>305</b>
1. Bibliografía.....	307
2. Legislación de la Unión Europea.....	321
3. Otros registros referentes a la Unión Europea.....	333
4. Registros referentes a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	339

5. Autos y Sentencias.....	343
6. Páginas web.....	345
7. Prensa, artículos y comunicados.....	357
8. Otras fuentes.....	367

## Índice de abreviaturas

ABC4EU	Automated Border Control Gates For Europe
ABC-System	Automated Border Control
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADF	Agente de Derechos Fundamentales
AEGFC	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
API	Sistema de Información Anticipada sobre Pasajeros
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen
CCC	Common Core Curriculum
CCC-MLC	Common Core Curriculum for Mid Level Officers
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)
CEPOL	Escuela Europea de Policía
CFS	Código de Fronteras Schengen (o SBC por sus iniciales en inglés)
CIRAM	Modelo Integrado Común de Análisis de Riesgos
CNUDM	Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
COSI	Comité Permanente de Seguridad Interior
ECRIS-TCN	Sistema Europeo de Antecedentes Penales
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EIGE	European Institute for Gender Equality
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EM	Estados miembros

EMSA	European Maritime Safety Agency
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
EUAA	European Union Agency for Asylum (Antigua EASO)
EUAA	Agencia de Asilo de la Unión Europea EASO
EUROJUST	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FADO	Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FRAN	Frontex Risk Analysis network
GEIF	Gestión Europea Integrada de las Fronteras
	HL IBM WG Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Gestión Integrada de las Fronteras
IBM	Integrated Border Management
JAI	Consejo Europeo en formación de Justicia y Asuntos de Interior
	MoU Memorandum d'intesa sulla cooperazione...della Libia e la Repubblica Italiana
OEDT	Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías
PAC	Política Agrícola Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PNR	Passenger Name Record
PRPGCM	Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias
RCDI	Registro Común de Datos de Identidad
RES	Reglamento de Evaluación Schengen
SAID	Sistema Automático de Identificación Dactilopalmar.
SARS-CoV-2	Coronavirus tipo 2
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo

SEIAV-ETIAS	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
SES	Sistema de Entradas y Salidas
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIR	Serious Incident Report
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entries
SIS	Sistema de Información Schengen
SQF	Sectoral Qualifications Framework
TC	Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
TFM	Trabajo Fin de Máster
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados



## **Índice de imágenes y tablas**

### **Índice de imágenes**

Imagen nº 1, Flujos migratorios .....	76
Imagen nº 2, Interoperabilidad de las bases de datos europeas .....	133
Imagen nº 3, Estructura de la AEGFC .....	158

### **Índice de tablas**

Tabla nº 1, Cruces irregulares en las diferentes rutas 2014/2020 .....	91
Tabla nº 2, Presupuesto histórico de la AEGFC .....	169
Tabla nº 3, Personal de la AEGFC .....	177
Tabla nº 4, Operaciones conjuntas de Frontex cronología y zona geográfica .....	217



## Resumen

La cuestión migratoria es uno de los problemas más importantes para los europeos según reflejan invariablemente los eurobarómetros. Dentro de esta temática, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas juega un papel principal a pesar de haber sido abiertamente criticada y de que haya visto su regulación modificada hasta en cuatro ocasiones en su corta existencia. Todo ello nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta: ¿Está esta Agencia preparada para asumir su mandato actual, así como las futuras crisis que tenga que afrontar nuestro continente en los contextos migratorio y fronterizo?

Esta tesis doctoral para dar respuesta a esa pregunta ha adoptado una perspectiva teórico-empírica, en la que tras identificar un problema y analizar la situación existente, donde se han tratado de definir las necesidades y soluciones al mismo.

Con este propósito se ha trabajado inicialmente en el marco normativo europeo, observando la evolución de los tratados, el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, así como el proceso de *agencificación* que vive Europa, y mediante el que se busca alcanzar decisiones más técnicas y democráticas.

En un segundo estadio se han analizado las políticas migratorias y de fronteras, con una clara tendencia hacia la externalización y la informalización en un proceso que deja serias dudas éticas a su paso; igualmente se ha desarrollado el manido pero fundamental espacio Schengen, y el impacto de las nuevas tecnologías en las actividades diarias de Frontex.

Por último, y de manera central, esta investigación ha pivotado en torno a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con su renovado mandato establecido por el Reglamento (UE) 1896/2019, mediante el que se crea el Cuerpo Permanente, el primer cuerpo policial uniformado europeo de la historia, así como se amplían enormemente sus capacidades y también su fiscalización ante los repetidos reveses políticos y judiciales sufridos por Frontex, principalmente, en el ámbito de la protección de los derechos humanos. En esta tesis se han analizado las capacidades de Frontex para cumplir fielmente su mandato de 2019, así como para hacer frente a las posibles crisis migratorias que estén por venir; los resultados nos permiten afirmar que, a día de hoy, esas capacidades son limitadas.

Palabras clave: Frontex, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Cuerpo Permanente, fronteras, migración, derechos fundamentales.



## **Abstract**

Migration is one of the most important problems for the Europeans, as it has invariably been reflected in Eurobarometer. Within this framework, the European Border and Coast Guard Agency plays a major role, despite having been openly criticized and having had its regulations modified four times in its short existence. All this leads us to ask ourselves the following question: Is this Agency prepared to assume its current mandate, as well as the future crises that our continent will have to face in the migratory and border contexts?

In order to answer that question, this doctoral thesis has adopted a theoretical-empirical perspective, with a clear voyage, first identifying a problem and then analyzing the existing situation, to finally define the needs and solutions to it.

With this purpose in mind, we have initially worked on the European regulatory framework, observing the evolution of the treaties, the Area of Freedom, Security and Justice, together with the process of agencification that Europe is undergoing, and through which we seek to reach more technical and democratic decisions.

In a second stage, migration and border policies have been analyzed, with a clear trend towards externalization and informalization in a process that leaves serious ethical doubts, the hackneyed but fundamental Schengen area has also been developed, along with the impact of new technologies on Frontex's daily activities.

Finally, and centrally, this research has pivoted around the European Border and Coast Guard Agency, with its renewed mandate established by Regulation (EU) 1896/2019, creating the Standing Corps, the first European uniformed police force in history, additionally expanding its capabilities and also its audit in the face of the repeated political and judicial setbacks suffered by Frontex, mainly in the field of human rights protection. This thesis has analyzed the capacities of Frontex to faithfully fulfill its 2019 mandate, as well as to cope with the feasible migration crises to come; the results allow us to affirm that, as of today, these capacities are limited.

**Key words:** Frontex, European Border and Coast Guard Agency, Standing Corps, borders, migración, fundamental rights.



## Résumé

La question de la migration est l'un des problèmes les plus importants pour les Européens, comme le montrent invariablement les Eurobaromètres. Dans ce domaine, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes joue un rôle de premier plan, bien qu'elle soit ouvertement critiquée et que ses règlements aient été modifiés quatre fois au cours de sa courte existence. Tout ceci nous amène à poser la question suivante : cette Agence est-elle prête à assumer son mandat actuel, ainsi que les crises futures auxquelles notre continent devra faire face dans les contextes migratoires et frontaliers ?

Pour répondre à cette question, cette thèse de doctorat a adopté une perspective théorique-empirique, dans laquelle, après avoir identifié un problème et analysé la situation existante, nous avons tenté de définir les besoins et les solutions à y apporter.

À cette fin, les travaux se sont d'abord concentrés sur le cadre normatif européen, en observant l'évolution des traités, de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, ainsi que le processus « d'agencification » que connaît l'Europe et par lequel elle cherche à prendre des décisions plus techniques et démocratiques.

Dans un deuxième temps, les politiques migratoires et frontalières ont été analysées, elles ont une nette tendance à l'externalisation et à « l'informalisation », dans un processus qui laisse de sérieux doutes éthiques dans son sillage ; le banal mais fondamental espace Schengen a également été développé, tout comme l'impact des nouvelles technologies sur les activités quotidiennes de Frontex.

Enfin, et de manière centrale, cette recherche s'est concentrée sur l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, avec son mandat renouvelé établi par le Règlement (UE) 1896/2019, qui crée le Contingent Permanent du corps de garde-frontières et de garde-côtes européens, la première force de police européenne en uniforme de l'histoire, et qui étend considérablement ses capacités et sa surveillance face aux revers politiques et judiciaires répétés subis par Frontex, principalement dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Cette thèse a analysé les capacités de Frontex à remplir fidèlement son mandat de 2019, ainsi qu'à faire face aux éventuelles crises migratoires à venir ; les résultats nous permettent d'affirmer qu'à ce jour, ces capacités sont limitées.

Mots clés : Frontex, Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, le Contingent Permanent du corps de garde-frontières et de garde-côtes européens, les frontières, la migration, les droits de l'homme.



# Capítulo I

Introducción, objetivos y metodología



# Capítulo I. Introducción, objetivos y metodología

## 1.1 Introducción y justificación de la investigación

### 1.1.1 Introducción

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

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

Por muy importantes que sean los avances logrados en otros ámbitos, sin duda, la mayor aportación de la UE al continente ha sido garantizar un periodo de paz y prosperidad de una duración nunca antes contemplada, más de 75 años. Este ciclo de bonanza ha traído consigo el desarrollo de la sociedad, su legislación, instituciones, el comercio, la cultura, las artes y, en definitiva, la consolidación de la democracia en la práctica totalidad del territorio continental, lo que nos ha posicionado como faro y referencia a nivel mundial.

La posición actual de Europa es envidiable<sup>1</sup>, es el mayor mercado único del mundo; está consolidada como una potencia comercial con el euro, que es la segunda moneda más utilizada tras el dólar; es un continente puntero en innovación y sostenibilidad; etc. Pero las previsiones futuras no son tan optimistas como su realidad presente; nuestro estatus venidero se verá debilitado en aspectos claves como el económico, político o demográfico, en un contexto mundial en el que, si perdemos la oportunidad de hablar con una sola voz, nos veremos abocados a la irrelevancia.

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*. Unión Europea, 2017. pp. 8 - 10.

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

### 1.1.2 Justificación de la investigación

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

Esta Unión Europea, que todavía tiene mucho camino por recorrer, pero que cuenta ya con la madurez y la experiencia de los años, lleva décadas construyéndose a base de pequeñas aportaciones y limitados relevos operacionales de los Estados miembros, dentro de la tradicional teoría funcionalista de los “*petits pas*”<sup>2</sup>, convirtiendo en realidad la integración europea mediante pequeños pasos.

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

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

En este mismo sentido se han dado avances en las políticas migratorias, como la Declaración UE-Turquía, o el Pacto de Migración y Asilo; en las políticas fronterizas,

---

<sup>2</sup> TINIÈRE, R., Propos introductifs – Frontex et les petits pas. CHEVALLIER-GOVERS, C. et al. *De Frontex À Frontex-Vers L'émergence D'un Service Européen Des Garde-Côtes Et Garde-Frontières* (Co-Direction Avec R. Tinière), Bruylant/Larcier, 2019. p. 13.

con decididos progresos hacia la creación de una gestión europea integrada de las fronteras, o el refuerzo del mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (AEGFC, o la Agencia, o Frontex, a partir de ahora) tras la reforma de su regulación mediante el Reglamento (UE) 2019/1896.

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

Por lo que en los últimos años, la UE y sus instituciones han tratado de consolidar los cimientos de las políticas migratorias y fronterizas de nuestro continente; políticas estas donde Frontex va a tener un papel trascendental, especialmente con sus recientemente inauguradas competencias ejecutivas, y su capacidad de intervención mediante su nuevo Cuerpo Permanente, que se erige como el primer cuerpo policial europeo con competencias ejecutivas, y que contará con hasta diez mil efectivos en 2027.

El origen de esta implicación de la UE y sus instituciones y la cesión de soberanía de los Estados miembros está claro. La de 2015 no ha sido la última gran crisis migratoria que la UE tenga que afrontar, y ante las venideras, que constituirán un punto de inflexión, se nos planteará una disyuntiva muy clara: apostar por una Europa más fuerte con unas políticas integradas en ámbitos como el fronterizo y el migratorio, o renunciar a este sueño europeo, llegando incluso a abandonar el club comunitario, y decantarnos por soluciones cortoplacistas de alcance limitado.

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

Por lo que se entiende que es necesario estar preparado para las crisis migratorias venideras, para lo que es indispensable conocer la situación fronteriza y migratoria europea actual, y el papel y las capacidades de la AEGFC en particular, dada su función de actor principal en este contexto, especialmente tras su reciente reforma; pues es necesario comprender que Europa no se está jugando únicamente prestar un buen servicio o aportar una buena imagen, está sobre el tapete el futuro mismo de este sueño europeo.

Esta tesis se estructura en cinco capítulos, visto el primero de ellos dedicado a la introducción, objetivos y metodología, en los que se llevará a cabo el estudio de las siguientes materias:

Capítulo II: este capítulo, que constituirá parte del marco teórico de la tesis, se centrará en la evolución de los tratados y principales acuerdos europeos hasta llegar al momento actual, en un proceso de constante adaptación a las nuevas necesidades europeas; estudiaremos el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, con sus relevantes implicaciones tanto para las políticas fronterizas, migratorias y de seguridad europeas como para el trabajo diario de la AEGFC; analizaremos brevemente las instituciones europeas por el papel determinante que juegan en el funcionamiento de la Agencia y su capacidad de fiscalización; y finalmente nos detendremos en el proceso de *agencificación* europeo, que trata de dar respuesta a las demandas políticas y técnicas de la UE, y que termina aportando un marco a las capacidades y limitaciones de actuación de la AEGFC.

Capítulo III: versará sobre la imperiosa necesidad de una actuación común en el contexto de las políticas fronterizas y migratorias; desarrollándose el concepto de migración, la evolución de nuestras políticas migratorias, con sus implicaciones legales y éticas, y las diferentes rutas que afectan a Europa actualmente. Posteriormente nos centraremos en el espacio Schengen, destacando sus aportaciones y las limitaciones, que le llevaron al borde del colapso en la crisis de 2015; para concluir con las políticas fronterizas y el modelo europeo de fronteras con su gestión integral, donde se analizarán también las fronteras inteligentes y los nuevos sistemas tecnológicos que, aunque futuristas, ya se están implementando para paliar las deficiencias sistémicas de nuestras fronteras exteriores.

Capítulo IV: este capítulo representará el eje central sobre el que pivotará la tesis, y consistirá en un detallado análisis de la AEGFC y sus capacidades más relevantes. Nos detendremos en su origen y evolución, estructura y organización actual; personal de la Agencia, con especial mención al Cuerpo Permanente por su rabiosa actualidad y constituir el primer cuerpo uniformado europeo con competencias ejecutivas; la función esencial de las labores de inteligencia en la Agencia; las operaciones, ya sean conjuntas, de retorno, intervención fronteras rápidas, etc., desarrolladas y coordinadas por Frontex; la cooperación con actores europeos y terceros Estados; la controvertida situación de los derechos fundamentales y la responsabilidad de la Agencia; y por último se realizará un análisis de la situación actual y de las perspectivas futuras, así como de la capacidad de Frontex para satisfacer las necesidades europeas.

Capítulo V: terminaremos exponiendo las conclusiones alcanzadas por esta tesis en cada uno de los capítulos precedentes; de igual manera se realizarán propuestas de mejora en el ámbito analizado; así como se marcarán futuras líneas de investigación.

## **1.2.- Objetivos, metodología, medios y recursos materiales**

### **1.2.1 Objetivos e hipótesis de la investigación**

La realidad del continente en el que vivimos hoy en día es muy diferente a la que vivieron nuestros padres, y está todavía más alejada de la que tuvieron nuestros abuelos; exactamente igual que les ocurrirá a nuestros hijos, o a nuestros nietos, y las circunstancias con las que tengan que lidiar. En este contexto de evolución y cambio, en el que hay parámetros determinantes que impactan en la vida de nuestros Estados, instituciones y ciudadanos, como la migración o el control fronterizo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas constituye una pieza clave, y ha tenido un desarrollo imparable desde su creación, que, si bien era contenido en sus comienzos, se ha desbocado en los últimos tiempos y se espera que continúe por esa senda en los años venideros. Por esta razón se ha decidido desarrollar su mandato y darle mayores capacidades operativas, dotándola de medios humanos, económicos y materiales, siendo esencial destacar en este ámbito la creación del Cuerpo Permanente (Standing Corps); igualmente, se le han atribuido competencias tan diversas como la formación de sus miembros, el análisis de riesgos y vulnerabilidades, las misiones conjuntas, la protección de los derechos humanos en todas las vertientes de sus actividades, etc. Pero este desarrollo normativo y la ampliación de su mandato no tienen por qué acarrear una utilización eficaz y eficiente de sus recursos, y a una capacidad real de hacer frente las necesidades presentes y a los retos migratorios y fronterizos futuros.

Esta es la razón que nos lleva a plantearnos el objetivo general de esta tesis:

Examinar y analizar el funcionamiento de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, tanto a nivel conceptual y normativo como operativo, así como sus capacidades ante escenarios presentes y futuros donde se requiera su presencia.

Además, hemos elaborado otros objetivos específicos que, grosso modo, se corresponden con los capítulos principales de esta tesis, siendo estos:

Objetivo específico 1: analizar dentro del marco teórico la evolución de la normativa europea en la que se enmarcan las actividades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, estudiando los tratados y su evolución; el ELSJ; las instituciones y su interacción con la Agencia; y el proceso de agencificación europeo; a fin de perfilar un marco teórico que nos permita entender mejor las capacidades y limitaciones de la AEGFC.

Objetivo específico 2: realizar un análisis de la adecuación de nuestras políticas fronterizas y migratorias, además del espacio Schengen, a las necesidades europeas actuales en esos ámbitos, y las implicaciones que conllevan para la labor diaria de la AEGFC.

Objetivo específico 3: analizar el desarrollo del novedoso Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, su desarrollo normativo, sus capacidades operativas, y sus posteriores despliegues; como herramienta fundamental de la Agencia para servir a las políticas fronterizas y migratorias europeas.

Tanto el objetivo general como los objetivos específicos mencionados anteriormente nos llevan a plantearnos una pregunta principal:

¿Están nuestras políticas migratorias y fronterizas, así como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, preparadas para afrontar una nueva crisis migratoria?

Con base en esta pregunta, nos planteamos una hipótesis de trabajo:

Actualmente ni nuestras políticas fronterizas y migratorias ni la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas están lo suficientemente preparadas como para afrontar una nueva crisis migratoria crítica.

## 1.3. Metodología; y medios y recursos materiales

### 1.3.1 Metodología

Una vez formulada la hipótesis y fijados los objetivos, el siguiente paso consistirá en diseñar una metodología que sustente la investigación.

Esta tesis se lleva a cabo principalmente desde una perspectiva teórico-empírica, en la que identificamos un problema y analizamos la situación existente para tratar de definir las necesidades y soluciones al mismo.

Para el marco teórico, y dado el amplio campo objeto de estudio, se elegirá el método sintético. De este modo, partiendo de una exploración documental de amplio espectro, como tratados, legislación internacional y de la UE, informes, sentencias, artículos de investigación, etc., iremos reduciendo el campo pasando por el Reglamento 2019/1896, que regula la Agencia y su mandato, hasta llegar a las minutas y las decisiones del consejo de administración de la Agencia, la documentación y publicaciones propias de la AEGFC, etc., a fin de generar nuevo conocimiento, clarificar conceptos, destilar conclusiones y realizar propuestas a futuro.

El análisis del marco normativo pertinente de esta tesis se basará en una observación metódica de las fuentes legales, en su triple vertiente; a. normativa, basada en el estudio de la legislación existente, *de lege lata*, y de las normas que es necesario promover y modificar, *de lege ferenda*; b. fáctica, centrada en el examen de los hechos relevantes para el derecho; c. axiológica, a tenor de los valores que sustenta y trata de promover.

Este mencionado análisis legal tradicional, tanto de la situación fronteriza y migratoria como de la Agencia, se ha combinado con otro más funcional proveniente del estudio de los resultados y las situaciones prácticas observadas, en las que se han traducido esas normas tratadas en el marco legal; todo ello a fin de examinar y confrontar los marcos teóricos con las realidades prácticas, y las necesidades presentes y futuras.

En esta tesis se han aplicado tanto el método cuantitativo como el cualitativo. En cuanto al primero de ellos, el cuantitativo, se ha llevado a cabo principalmente mediante la realización de un análisis inferencial de las estadísticas oficiales, documentos de análisis de riesgos y vulnerabilidades, así como de los mapas migratorios de la AEGFC, orientados al análisis de entre otros: el dimensionado de los flujos migratorios que recibe Europa; el impacto de las operaciones conjuntas; el cálculo de las necesidades humanas y materiales que permitan asegurar el mantenimiento y reforzamiento de las fronteras exteriores, etc. En el segundo de los casos, esto es, en lo que respecta al método cualitativo, este se ha empleado para dar forma a los datos obtenidos cualitativamente y proporcionar una mejor explicación al fenómeno estudiado, permitiendo analizar las causas del marco legislativo, las políticas

fronterizas y migratorias europeas, etc., y elaborar unas conclusiones, siempre moldeadas por el conocimiento personal del dicente sobre la Agencia.

Conforme a la metodología previamente relatada, llegaremos a unas conclusiones que describan las capacidades y la adecuación de las políticas migratorias y fronterizas europeas a las necesidades presentes y futuras de este continente; así como la idoneidad de Frontex para afrontar plenamente su mandato en virtud de los retos presentes y las crisis venideras, su idiosincrasia, evolución, resultados operativos obtenidos, etc.

Debemos poner de relieve que la razón que nos ha llevado a realizar esta tesis, además de la vinculación personal y profesional del dicente con la AEGFC, es la escasez de trabajos que analicen a la Agencia de manera integral, tratando el que suscribe de proporcionar luz sobre un tema desconocido para el público general, y poco transparente en ocasiones.

Entre las limitaciones más relevantes que han afectado a esta tesis se deben mencionar tres: a. el estudio tiene una limitación temporal que abarca hasta el 7 de junio de 2022; b. no se trata de un estudio absoluto, pues se han seleccionado los parámetros y apartados más relevantes para el tema tratado a juicio del autor; c. tal vez la limitación con un impacto más elevado haya sido restringir el material utilizado a aquel disponible en fuentes abiertas, lo que ha llevado a que ciertos elementos que el dicente conoce por razones profesionales no hayan podido ser expuestos.

El sistema de citación utilizado para la presente tesis ha sido el ISO 690, y en concreto de sus tres variantes, se ha seleccionado la de “sistema numérico”.

### **1.3.2 Medios y recursos materiales**

Los medios y recursos materiales utilizados para la elaboración de esta tesis han sido múltiples y variados, centrándonos a la hora de su división en dos categorías: los provenientes de fuentes primarias y aquellos provenientes de fuentes secundarias.

Fuentes primarias: provenientes principalmente de mi experiencia personal como experto externo en la Agencia desde 2012, cuando comencé mi colaboración con la misma, participando en despliegues operativos, de desarrollo, o de formación, siendo comisionado en más de sesenta ocasiones al servicio de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Igualmente, en todos estos años se han mantenido infinidad de conversaciones, reuniones y encuentros con compañeros y amigos de otras divisiones y sectores, que han ido modelando una visión holística de esta Agencia.

Fuentes secundarias, entre las que se cuentan tanto las físicas como las digitales, y que hacen referencia a la bibliografía utilizada; manuales de consulta; legislación nacional, europea e internacional; artículos científicos; documentación publicada por la

AEGFC; sentencias judiciales; otras tesis y TFM; plataformas de internet como Dialnet, Google scholar, EUR-Lex, Brumario, Researcher, etc. Es necesario significar que en el uso de estas fuentes secundarias se ha utilizado el método del *snow ball* o bola de nieve, mediante el cual unas fuentes han llevado a la consulta y análisis de otras, ampliando el espectro de la investigación.

Los idiomas utilizados para la recopilación, análisis y síntesis de la información han sido principalmente: español, inglés y francés.



# Capítulo V

## Conclusiones



## Capítulo V. Conclusiones

Las conclusiones generales, que enumeraremos a continuación, se han alcanzado mediante el estudio de los diferentes materiales analizados y el examen de las conclusiones parciales que se han obtenido en los diferentes capítulos. A través de estas conclusiones se dan por alcanzados los objetivos de esta investigación y respondidas las preguntas planteadas. El orden de las siguientes conclusiones no viene determinado por una primacía de las mismas, sino por el capítulo del que fueron extraídas.

1. Europa ha sufrido en los últimos 75 años una transformación desconocida en los dos milenios anteriores. Desde el Tratado de Roma hasta el de Lisboa se ha observado una tendencia integradora y convergente de la UE y sus instituciones, que inicialmente exhibían como *leitmotiv* el factor económico, para posteriormente pivotar sobre los ciudadanos europeos y su bienestar. Todo ello, en un proceso convergente que ha ido desanquilosando las rígidas posiciones de los Estados miembros en materias íntimamente ligadas a su soberanía, como la inmigración o las fronteras. Un paso fundamental en este proceso ha sido el ELSJ, que garantiza un espacio abierto, seguro y homogéneo en el seno de Europa, que ha permitido alcanzar unas cuotas elevadísimas de convivencia, democracia y sobre todo paz. La libre circulación de nuestros ciudadanos, como elemento irrenunciable del ELSJ hasta el punto de formar parte del genoma europeo, debe mantenerse a toda costa. En este contexto, el espacio Schengen, debido a la crisis de 2015 y a la ausencia de un posicionamiento común, ha sufrido enormes tensiones que le han llevado al borde de la fractura. La arquitectura del espacio Schengen tiene una flexibilidad limitada y, si no se adoptan las medidas necesarias para su supervivencia, su derrumbe tendría un amplio impacto en áreas como la economía, la política, la seguridad, la migración y las fronteras, etc. Además, estos hechos pondrían en entredicho la credibilidad del proyecto europeo, y no sería fácil para los habitantes de este continente entender las razones que han impedido implementar medidas de calado a fin de evitar un nuevo colapso como el experimentado en 2015.
2. Es indudable que el ELSJ proporciona innumerables ventajas a los ciudadanos y a los Estados miembros, pero también conlleva numerosas amenazas por las facilidades que otorga a las organizaciones criminales, terroristas, la inmigración irregular o la dispersión de patógenos. En este contexto, la seguridad interior de un Estado miembro ha dejado de depender por entero del mayor o menor acierto en sus decisiones, para basarse en la confianza mutua de aquellas disposiciones adoptadas tanto por otros Estados miembros como por las instituciones europeas.

En estas circunstancias se hace evidente que, dada la interdependencia que nos une, se torna indispensable una respuesta homogénea, sólida y unidireccional a las amenazas y los retos que debemos afrontar, pues debemos tener claro que todos nos encontramos a bordo del mismo navío, y que experimentaremos por igual o bien la fortuna de llegar a buen puerto o la ordalía de Escila y Caribdis. Sin embargo, permanece inmutable en el seno de la UE el eterno debate en busca de ese deseado equilibrio entre las necesidades comunitarias y la satisfacción de los intereses nacionales. Es una disputa que lo impregna todo, que limita nuestra capacidad de respuesta común y unilateral, y que aporta únicamente beneficios limitados y cortoplacistas a aquellos que deciden optar por su beneficio particular. El origen de este problema es un terrible mal endémico que sufre nuestro continente, la arraigada idea del *“chacun pour soi”*, en el que se enrocan veintisiete posiciones nacionales que nos abocan a la adopción de políticas europeas indefinidas, las cuales por desgracia no abordan con la suficiente consistencia y amplitud nuestros problemas. Esta indeterminación de los Estados miembros, que tienen sensibilidades diferentes sobre la manera más conveniente de abordar los retos europeos, se refleja no solo en nuestras políticas fronterizas y migratorias, sino también en la misma AEGFC, donde es perenne la contienda entre los que priman la seguridad interior a toda costa, adoptando una visión cortoplacista que trata de hacer de nuestro continente una fortaleza inexpugnable y que sin duda nos proporcionará éxitos efímeros, así como acarreará amargas consecuencias en el futuro; y por otro lado aquellos que priman la idea de una Europa abierta, acogedora, respetuosa con los derechos fundamentales y con la ley, donde prevalezcan los valores europeos.

3. El proceso de agencificación europeo contribuye decididamente en la integración y la europeización de las políticas del Viejo Continente, mediante unas agencias más homogéneas y estandarizadas tras el Planteamiento Común, y con unos mandatos y unos controles mejorados. Si bien el camino por recorrer todavía es largo, ya que estas agencias se encuentran en un limbo de indefinición, pues están diseñadas para acometer labores técnicas y de asesoramiento, pero su actividad también influye enormemente en las políticas europeas; deben adoptar en la mayoría de casos decisiones administrativas, pero en ocasiones estas dejan una profunda huella en terceros, etc., por lo que es obvio que se debe seguir trabajado para proporcionarles unos cometidos mejor definidos, una mayor transparencia y unos mecanismos de fiscalización y supervisión más adaptados a las necesidades presentes.
4. Las migraciones son un movimiento de población tan antiguo como el hombre, son necesarias para nuestra sociedad y la enriquecen, por lo que cuando las tratemos debemos alejarnos de cualquier idea que comporte su criminalización, pues es totalmente lícito buscar un futuro mejor para uno mismo y para su familia. Evidentemente, los movimientos migratorios deben atenerse a las regulaciones

nacionales y europeas, siempre diferenciando entre aquellos migrantes necesitados de protección internacional y aquellos que no lo son, a la hora de aplicar la respectiva normativa vigente. En este continente interdependiente se hace de nuevo palpable que, sin fronteras interiores, y por lo tanto con una libertad de movimientos casi total, una vez se han rebasado las fronteras exteriores, nuestras políticas migratorias y fronteras nacionales y europeas deben estar alineadas.

5. La crisis migratoria sufrida en 2015 es un hito que va a cambiar la concepción de las políticas migratorias del continente. Nuestras capacidades tanto nacionales como europeas se vieron desbordadas por los 1.8 millones de migrantes que cruzaron nuestras fronteras, y se observó cómo el mandato otorgado a nuestras agencias y la flexibilidad del espacio Schengen no fueron capaces de satisfacer las demandas de la crisis. En respuesta a esa situación, varios Estados miembros decidieron adoptar, entre otras medidas carentes de solidaridad, el restablecimiento unilateral de sus fronteras interiores, lo que estuvo a punto de quebrar el espacio Schengen. Las instituciones europeas por su parte decidieron adoptar en primer lugar la Agenda Europea de Migración, basada en una ansiada pero esquiva solidaridad de los Estados, que no cosechó los resultados esperados; por otro lado se apostó por la Declaración EU-Turquía, con unos resultados en cuanto a reducción de cruces irregulares incontestables, pero con evidentes carencias desde el punto de vista tanto legal, al informalizar el contenido de un tratado internacional para evitar su control judicial y parlamentario; como ético, al considerar a Turquía como “*primer país de asilo*” y “*tercer país seguro*”<sup>1</sup> en contra de los numerosos informes que apuntaban en otra dirección, y con el consiguiente resultado de desprotección para aquellos solicitantes de asilo que llamaban a nuestras puertas. Posteriormente, con el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de nuevo se comete el error de cimentarlo en una solidaridad que, si bien es descrita como “forzosa”, parece ser especialmente “escurridiza”, y constituye otra oportunidad perdida para abordar integralmente la gestión de nuestras políticas migratorias. La situación actual es complicada, dado que no hemos aprovechado este *impasse* de bonanza migratoria para adoptar medidas homogéneas de calado, y su procrastinación o incluso ausencia nos coloca en una situación muy delicada. Se ha optado por decisiones *ad hoc* para frenar el problema migratorio o más bien aplazarlo, como el mencionado pacto con Turquía, que en cierta medida nos deja bien en manos del “sultán” Erdogan o del destino, a la par que consolida la fuerza negociadora que le otorgan a Ankara los cuatro millones de refugiados que viven en el interior de sus fronteras, y cuya puerta podría abrir a voluntad, situación que se constituye en una verdadera espada de Damocles sobre nuestras cabezas.

---

<sup>1</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo *sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional* (refundición), de 26 de junio de 2013, DOUE, n L 180/60, de 29.06.2013. Arts. 35 y 38. p. 60.

6. El concepto de frontera ha evolucionado en Europa de una forma particular y novedosa con respecto al resto del globo, para adaptarse a las necesidades de la sociedad a la que sirve, desplazándose desde la idea de frontera-línea hasta un doble concepto de frontera interior-exterior, en el que se desligan los espacios físicos del ejercicio de las funciones tradicionales que tenían atribuidas, al ejercerse la jurisdicción en espacios en los que se carece de la misma o bien renunciar a ella en otros en los que se debería ostentar. En línea con este nuevo concepto, el control de fronteras ha evolucionado para dar respuesta a las nuevas necesidades europeas, especialmente después de la crisis de 2015, mediante el refuerzo del mandato de Frontex, las reformas legislativas como la del art. 8 del CFS, la adaptación de nuevas tecnologías y sistemas, una fuerte inversión en recursos humanos y materiales, etc.

De hecho, estamos viendo dentro de este proceso de evolución de las fronteras cómo la capacidad de tránsito de los viajeros empieza a regirse, además de por la nacionalidad de su pasaporte, por las circunstancias personales del migrante, estado de vacunación, países que haya visitado con anterioridad, capacidad económica, riesgo para la seguridad interior, etc., dinámica que se acentuará en el futuro.

Otro de los elementos que ha evolucionado de forma pareja al concepto de frontera es nuestra sociedad, pues mediante la supresión de los controles en las fronteras interiores y el acercamiento constante entre culturas que habían tenido una permeabilidad limitada durante siglos, estamos presenciando un proceso de transformación que homogeniza y diluye las identidades nacionales antes tan distintivamente marcadas, en favor de una convergencia hacia una identidad europea, en una clara muestra de reordenación social.
7. Como hemos observado en esta tesis, las políticas migratorias y fronterizas están sufriendo un fuerte proceso de externalización e informalización a fin de eludir los controles parlamentarios y judiciales europeos. Si bien los resultados no están siendo los deseados en el caso de las políticas migratorias, como se ha observado tras analizar la Agenda Europea de Migración, el Pacto sobre Migración y Asilo, o medidas como las Plataformas Regionales de Desembarque o la transferencia de responsabilidades en la gestión migratoria a terceros actores, que implican ciertas dudas sobre la salvaguarda de los derechos fundamentales de los migrantes, en pro de unas cifras “aceptables” de ciudadanos accediendo a nuestro territorio. En el caso de las políticas fronterizas, los continuos desajustes en la gestión europea integrada de las fronteras mostrados por las evaluaciones Schengen, en las que se sigue apreciando una cooperación interinstitucional insuficiente, el solapamiento de competencias, carencias notables en la implementación del CIRAM, o incluso una aplicación no homogénea del Código de Fronteras Schengen que llegan a conllevar diferentes interpretaciones de la normativa en virtud de factores geográficos, etc., hacen mella en la imagen de nuestra labor

que tiene el ciudadano y subraya la necesidad de implementar mejoras necesarias y urgentes.

8. En este contexto fronterizo y migratorio de nuestro continente, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se revela como un actor fundamental para la gestión europea integrada de las fronteras; pero no puede ni debe entenderse ni como el único actor ni como la solución a todos nuestros problemas, pues Frontex solo es una pieza más del puzzle y, a día de hoy, nunca ha sido el objetivo de la Agencia tener una capacidad operativa total, desligada de la de los Estados miembros. Por todo ello, la actuación de los Estados, las instituciones, y su voluntad de converger en aras de unas políticas migratorias y fronterizas sólidas y homogéneas se torna indispensable; aunque el que suscribe no alberga excesivas esperanzas de ver cambios drásticos en un futuro cercano, especialmente después de que hayan pasado siete años desde la crisis de 2015 y sigamos careciendo de una política migratoria integral que merezca tal denominación, en la que se desaffén las causas profundas de las migraciones, y se creen puentes que salven la distancia entre las diferentes realidades educativas, sanitarias, sociales, democráticas, de respeto a los derechos humanos, etc., a ambos lados de las fronteras.
9. Para dar respuesta a la creciente llegada de viajeros, la AEGFC se ha subido al vagón de la cuarta revolución industrial, a fin de paliar la sistémica carencia de recursos humanos, y facilitar la labor de nuestros agentes. Para Frontex es esencial apostar por el desarrollo de nuevas bases de datos interconectadas, aplicaciones y tecnologías que hagan más seguro nuestro espacio interior, a la par que agilizan el cruce de las fronteras exteriores de los viajeros; en este sentido, se están desarrollando sistemas como el SEIAV, SES, VIS o ABC-System. La biometría se presenta como la opción más prometedora en este campo, al ser extremadamente fiable, económica y práctica, en el marco de un nuevo concepto de fronteras donde los ciudadanos deben asumir por primera vez un papel activo al cruzarlas y cooperar en su identificación sirviéndose de los famosos quioscos ABC. Si bien, esta tecnología no deja de presentar desafíos, tanto técnicos, véase el *morphing* o las mascarillas, como éticos, dado el uso indebido que se ha apreciado de estos sistemas en los que, para conseguir sus objetivos, determinadas empresas como Megvii, Alibaba o IBM no han dudado en vulnerar derechos fundamentales. Frontex no debe dejar pasar la ocasión de convertirse en un referente en la utilización de esta nueva tecnología, evidentemente necesaria desde un punto de vista económico y de seguridad, pero siempre desde el más profundo respeto a los derechos fundamentales, pues como ya se afirmó en su momento, no todas las medidas son aceptables para frenar la inmigración irregular.

10. Largo ha sido el camino que ha recorrido de Frontex desde su nacimiento mediante el Reglamento (CE) 2007/2004, momento en el que ostentaba el nombre de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, hasta su mandato actual otorgado por el Reglamento (UE) 2019/1896, y pasando por el Reglamento (UE) 2016/1624, que la rebautizó como Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Sus funciones han evolucionado igualmente desde posiciones de coordinación y asesoramiento técnico, hasta las competencias ejecutivas de las que goza actualmente. Es evidente que tras la observación de su desarrollo se hace patente que nada ha hecho avanzar más a la Agencia y su mandato, con las consiguientes cesiones de soberanía de los Estados miembros, que las crisis sufridas en este continente. Lamentablemente, solo ante situaciones extremas donde nuestras capacidades se ven desbordadas y nuestros recursos tanto nacionales como europeos se muestran insuficientes nuestros Estados miembros parecen dispuestos a ceder soberanía. Por lo que invariablemente, para satisfacer nuestras necesidades migratorias y fronterizas en contextos como el legislativo o de planificación, seguimos yendo a remolque de los acontecimientos, por desgracia, siempre de una manera reactiva.

En el seno de la Agencia, la gestión europea integrada de fronteras, que está basada en el “*Four-tier Access Control Model*”, constituye la clave de bóveda de las extensas labores que la Agencia debe desempeñar. Esta GEIF se hace realidad mediante diferentes políticas, por un lado, una estrategia política desarrollada por la Comisión, y por otro, y subordinada a la anterior, una estrategia técnica y operativa confeccionada por Frontex, que vincula a los Estados miembros, lo que otorga a la Agencia una posición preponderante desconocida hasta el momento, como mencionaba RIJPMA, esta ha pasado a ser un “*primus inter pares*”<sup>2</sup>.

Para soportar las múltiples tareas asignadas a la Agencia por el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896, se le ha concedido un presupuesto sin parangón en el marco de las agencias europeas, y se espera que alcance los 900 millones de euros en 2027. Además, se le ha otorgado cierta flexibilidad en su gestión ante probables imprevistos que pudiesen surgir, algo cada vez más frecuente en el devenir diario de Frontex.

11. La AEGFC no deja de ser un reflejo de la sociedad y las instituciones europeas a las que sirve, y por lo tanto también se refleja en sus actividades diarias la eterna búsqueda de equilibrio entre la facilitar el tránsito de viajeros con absoluto respeto a los derechos fundamentales, y primar la seguridad en el interior del espacio Schengen. A juicio del dicente y como hemos afirmado en repetidas ocasiones, esa disyuntiva no tiene sentido, pues ambas son compatibles. Si bien es cierto

---

<sup>2</sup> RIJPMA, J., *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2016. p. 26.

que ese conflicto en muchas ocasiones se traduce en disputas en clave nacional en el seno de la Agencia. Esto es debido a su configuración, en la que los Estados miembros y la Comisión controlan su consejo de administración y a través de este a su director ejecutivo. Se echa en falta una independencia y autonomía reales, que por supuesto, siempre desde el sometimiento al control y la fiscalización de las instituciones, permita a Frontex adoptar las decisiones técnicas y operativas que estime convenientes en atención únicamente a los intereses comunitarios, que en ocasiones están muy alejados de las particularidades nacionales.

12. El Reglamento (UE) 2019/1896 trata de dar respuesta un problema sistémico que sufría la Agencia, la falta de solidaridad de los Estados miembros en sus contribuciones de personal y recursos técnicos, y la consecuente brecha entre capacidades y expectativas. A tales efectos se crea el Cuerpo Permanente, que articulará de ahora en adelante todas las acciones ejecutivas que realice la Agencia, y contará con un personal estimado de diez mil agentes para 2027. En este proceso, se ha observado cómo las aportaciones nacionales han sufrido una evolución notable, avanzando desde posiciones basadas en acuerdos bilaterales y la solidaridad voluntaria de los Estados, hasta llegar a aportaciones forzosas y con muy limitadas excepciones en el actual Reglamento. Si bien es cierto que la categoría 1, aquella contratada directamente por Frontex, y la única orientada en exclusiva a satisfacer las necesidades comunitarias, supone solo un 30% del total de los efectivos con los que cuenta el Cuerpo Permanente, representando el 70% restante las categorías 2, 3 y 4, vinculadas a los intereses nacionales, y por ende sujetas a las trabas que pudiesen interponer los Estados a su despliegue. En el marco de la dotación de personal al Cuerpo Permanente, se han apreciado profundas deficiencias en los procesos de selección, que no alcanzan a satisfacer las necesidades de personal de la Agencia, siendo especialmente destacables la falta de diversidad geográfica, de diversidad de género o de motivación en sus integrantes. La AEGFC debe luchar para convertirse en un empleador más atractivo, y mejorar sus procesos de selección, si no quiere ver sus aspiraciones futuras truncadas.

Es lógico afirmar que si tenemos unas fronteras comunes, un personal compartido y una legislación homogénea, la formación que deben recibir nuestros agentes debe ser armónica, a fin de asegurar una interoperabilidad y un desempeño similar independientemente de la aplicación de factores geográficos, razón por la que la División de Formación de la AEGFC pone a disposición de sus funcionarios y de los Estados miembros diversos programas formativos como SQF o CCC para tratar de asegurar estos objetivos, aunque en ocasiones lamentablemente no se integren completamente en nuestros sistemas formativos nacionales.

En cualquier caso, es necesario mencionar el simbolismo que este cuerpo policial paneuropeo aporta, pues la Agencia en su nuevo formato personifica el germen de lo que puede ser un importante paso en el proceso de integración europeo y la comunitarización plena de la gestión de sus fronteras exteriores.

En el caso del equipamiento técnico, todavía se observa una fuerte dependencia de las aportaciones de los Estados miembros, que se saldará bien mediante mayores contribuciones comunitarias a las ya generosamente recibidas por la Agencia, o bien mediante la reforma de su normativa.

13. En cuanto a la responsabilidad de la AEGFC, esta queda clara, desde un punto de vista teórico, al poner sobre la mesa múltiples remedios; si bien en la práctica será difícil de probar. Esto se debe a la persistencia de la Agencia en describir sus actividades como de coordinación o asesoramiento técnico, muy alejadas de funciones ejecutivas, posición que carece de consistencia, especialmente, tras la implementación del Cuerpo Permanente. A juicio del dicente, posiblemente la solución parta de asumir una responsabilidad compartida en la gran mayoría de casos entre los Estados miembros de acogida y la AEGFC; por otro lado, se hace indispensable clarificar y simplificar la normativa a fin de otorgar una mejor y mayor protección a nuestros ciudadanos.
14. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es una agencia descentralizada en la que sus decisiones van a estar siempre cimentadas y moldeadas por la inteligencia producida por su Unidad de Análisis de Riesgos y la Unidad de Evaluación de Vulnerabilidad, lo que incrementa el carácter técnico y la legitimidad de su mandato. Sin embargo, a estas unidades se les achacan carencias sistémicas como la falta de recursos humanos, de fluidez en el intercambio de información u olvidar las evaluaciones de vulnerabilidad europeas para centrarse únicamente en los planos nacionales. En el contexto de la inteligencia producida por la Agencia debe mencionarse EUROSUR como un marco irremplazable para el intercambio de información, que mediante la confección de mapas de situación esenciales para la gestión estratégica y operativa de los Estados miembros y de la misma Agencia, facilita la detección, prevención y persecución de los cruces irregulares de migrantes, actúa contra la delincuencia transfronteriza y asiste en las operaciones de salvamento marítimo.
15. Entre las operaciones que realiza la AEGFC para apoyar la capacidad de los Estados miembros se cuentan las siguientes: operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas e intervenciones de retorno. Las operaciones conjuntas son la columna vertebral de todos los despliegues, obteniendo unos resultados brillantes, pues en los últimos años han conseguido salvar más de quinientas mil vidas en el mar, y reducir drásticamente el número de cruces irregulares; si bien es cierto que ayudadas por la pandemia y por acuerdos como la Declaración UE-Turquía. Sin embargo, los presupuestos que tienen asignados están claramente descompensados, favoreciéndose las operaciones conjuntas marítimas, que representan el 80% del montante, sobre las terrestres y aéreas; y eso a pesar de que la gran puerta de entrada de migrantes en Europa son los aeropuertos, lo cual hace pensar en una necesaria restructuración presupuestaria

que no afectase a nuestras capacidades de salvamento marítimo. Aun así, debemos tener claro que una mayor inversión que haga más herméticas nuestras fronteras no es la panacea a la inmigración ilegal, pues se trata de poner “puertas al campo”, y el cierre de una ruta migratoria supone la apertura de otra nueva, dado que mientras no se equilibren las condiciones a uno y otro lado de las fronteras mediante políticas migratorias integrales en los países de origen y tránsito la migración no se detendrá.

Dentro del nuevo mandato otorgado por la Reglamento (UE) 2019/1896, se le ha dado a la Agencia una potestad nueva y diferencial, el derecho de intervención (art. 42 de la citada norma), como disposición de última ratio para hacer frente a situaciones críticas que pongan en peligro el espacio Schengen y requieran medidas urgentes en frontera. Mediante este derecho de intervención, podrían llegar a imponerse providencias a un Estado miembro, entre las que se encontraría el despliegue de personal mediante una decisión ejecutiva; caso de no ser atendidas estas medidas por el Estado miembro, podría conllevar una imposición mucho más drástica: su exclusión *de facto* del espacio Schengen en virtud del art. 29 del CFS. Dejando a un lado la posible exclusión del espacio Schengen, y aunque el derecho de intervención se antoje como una herramienta poderosa, lo es solo moralmente, pues en la práctica su ejecución deviene poco menos que inviable sin el previo consentimiento del Estado afectado. Razón que nos lleva a pensar en la necesidad de una reforma legislativa que dé sentido a esta herramienta que podría cambiar el *status quo* actual entre la Agencia y los Estados miembros.

16. Podemos afirmar con satisfacción que la AEGFC ha potenciado en los últimos años enormemente sus colaboraciones, habiendo fijado en este campo uno de los elementos clave de su plan estratégico. Estas colaboraciones se desarrollan por un lado tanto con terceros países, generalmente de origen o tránsito para los migrantes como con otros estados donde se han llegado a desplegar operaciones conjuntas, como Albania, Montenegro o Serbia. Aunque es cierto que estos despliegues han generado dudas sobre la posible exigencia de responsabilidades a sus funcionarios en caso de infracciones; así como se ha observado cierto uso por parte de la UE de su posición dominante para cerrar determinados acuerdos que podrían ser desventajosos para esos terceros estados, al subordinar la ayuda al desarrollo y la asistencia técnica a otros compromisos políticos menos “interesantes”, lo que moralmente sería muy discutible. Por otro lado, se desarrolla una profunda e intensa cooperación interna en el seno de la UE con otras instituciones, órganos o agencias; especialmente relevante es la que se lleva a cabo con la EUAA y Europol, agencias cuyos mandatos se solapan en ciertos ámbitos y requieren de una colaboración estrecha, como la que se desarrolla en los *hotspots*.

17. El respeto a los derechos fundamentales de los migrantes es un campo de batalla en el que la Agencia ha sufrido numerosos reveses en su corta historia. Con el Reglamento (UE) 2019/1896, parece dispuesta a superarlo mediante su implementación y vinculación necesaria en todas sus actividades. De hecho, se han observado avances de calado como la estrategia de derechos fundamentales de la Agencia, el Serious Incident Report, el mecanismo de denuncia, o el reforzamiento de figuras como las del agente de derechos fundamentales, o el foro consultivo. Si bien las críticas no han cesado, como ocurre con el SIR, calificado como ya vimos por algunos autores como “*placebo*”<sup>3</sup> o “*concha vacía*”<sup>4</sup>, en un contexto regulatorio al que acusan de “*name dropping*”. Sin embargo, a juicio del que suscribe, se están dando pasos importantes para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los migrantes; y todo ello a sabiendas de que su articulación no es perfecta a día de hoy, especialmente en cuanto al SIR, que adolece de falta de remedio ante las decisiones del ADF, o de una autonomía real del mismo, que hacen aconsejable una gestión externa de este procedimiento por su alta disfuncionalidad. Como posible solución a muchas de las acusaciones recibidas se propone el uso de cámaras personales de grabación, algo que ya se realiza con éxito en otros cuerpos uniformados. Así mismo es necesario llamar la atención sobre el abuso constatado en ciertas operaciones de vigilancia marítima, que acaban convertidas forzosamente en operaciones de salvamento, en lo que constituye un abuso de derecho por migrantes “económicos”; lo que requeriría de procedimientos de devolución más ágiles y efectivos a fin de evitar el efecto llamada, desarticular el negocio de las redes de tráfico de migrantes y sobre todo evitar el riesgo para sus vidas que asumen estos migrantes al hacerse a la mar. En este punto es necesario realizar una reflexión por partida doble con respecto a la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Por un lado, debemos afirmar que ninguna organización es perfecta y la AEGFC no es la excepción, como tampoco es perfecta la sociedad ni lo son las instituciones que la rigen; pero en el caso de Frontex se están viendo pasos claros hacia una mejora serena y decidida en la asunción de sus responsabilidades y la protección de los derechos de los migrantes, aunque por supuesto no sea perfecta ni definitiva. Por otro lado debe quedar claro que el respeto y la protección de los derechos fundamentales son prioridades absolutas para todos los funcionarios, no solo por las consecuencias penales, civiles o administrativas que pudieran acarrear, sino porque a mi juicio forman parte de la esencia de lo de que significa ser europeo, de nuestros principios y valores, de lo que queremos proteger; pues cualesquiera

---

<sup>3</sup> POMÉON, A. S., *FRONTEX and the EBCGA. A question of accountability*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2017. ISBN: 9789462403598. pp. 140 y 141.

<sup>4</sup> FABRIZI-RACINE, N., Frontex, Nouvelle Agence Européenne de Garde-frontières et de Garde-côtes: Des Données Et Des Hommes. *La Revue Des Droits De L’homme [online]*, 2017, vol. 21, no May, p. 5. Podría traducirse como una “concha vacía”.

que sean los objetivos alcanzados, si estos se han logrado mediante la vulneración de derechos, carecen de valor y sentido, siendo únicamente eso, el quebrantamiento de esos derechos lo que permanecerá en la memoria.

18. Hoy en día, estamos asistiendo al nacimiento de un mundo multipolar, en el que se está asentando un nuevo equilibrio de poderes, y en el que, entre otros estados, Rusia, están tratando de desestabilizar Occidente mediante una guerra híbrida que incluye el uso de migrantes como arma. Ejemplos claros son la situación vivida en Bielorrusia hace unos meses o las posiciones que Rusia está adoptando en el Sahel, donde aprovechándose de la retirada paulatina de Occidente, principalmente representado por Francia, y de la sistémica crisis alimentaria, política, social, climática, etc., que sufre la zona, está asumiendo un rol post colonial que le permitirá abrir y cerrar la espita de los flujos migratorios a su conveniencia. Por lo que seguir invirtiendo, colaborando y desplegando funcionarios en la zona se considera más que nunca de vital importancia.
19. La Unión Europea está gestionando correctamente el éxodo sin precedentes de hasta 6.3 millones de desplazados que está viviendo Ucrania mediante la implementación de la directiva de acogida temporal. En este punto se hace necesario mencionar que nos encontramos ante una situación radicalmente diferente a la vivida en la crisis de 2015 con los refugiados sirios, y esto se debe a tres parámetros diferenciadores: a. Dado que los flujos migratorios provenientes de Ucrania no son mixtos, las inspecciones minuciosas no son necesarias; b. Entre Ucrania y los Estados miembros no hay ningún país intermedio considerado “seguro”, dado que compartimos fronteras; c. La migración proveniente de Ucrania no conlleva una amenaza crítica para nuestra seguridad, pues mezclados con los ciudadanos necesitados de protección internacional no llegan a nuestro territorio Foreign Terrorist Fighters de corte islamista como sí ocurría en la crisis de 2015, si bien, un futuro aumento en el tráfico de armas provenientes de la región no debería descartarse.
20. Tal vez podamos entender que nos encontramos en una fase intermedia en el proceso de una deseable integración total de las políticas migratorias y fronteras europeas. En muchos aspectos hemos observado la evolución de unos parámetros netamente nacionales como legislación, formación, control de fronteras, etc., hacia posiciones más integradoras, y generalmente regidas por el concepto de mínimo denominador común. Este proceso nos ha permitido interoperar y colaborar hasta el momento, pero también nos ha colocado en la parrilla de salida de lo que debería ser una carrera hacia una mayor y cuasi total integración europea, siempre salvaguardando en cierta medida algunas sensibilidades nacionales. Debemos seguir caminando y pasar de esa “confianza mutua” de la que hablábamos en el espacio Schengen a una “confianza total”.

A juicio del que suscribe, mediante esa integración se puede conseguir que todas las administraciones relativas al control migratorio y fronterizo interactúen correctamente, que nuestros funcionarios reciban una misma formación en cualquier Estado miembro a fin de asegurar su interoperabilidad, que la legislación sea única y que los factores geográficos no influyan en su aplicación, que se ajusten los costes financieros y se asegure la eficacia y eficiencia de nuestras políticas, etc.

Aunque lamentablemente esta centralización en la gestión de las políticas migratorias y fronterizas “*está aún lejos de suceder*” por la falta de “*voluntad política para progresar hacia este modelo*” como apuntaban SANTOS VARA<sup>5</sup> o BALAN<sup>6</sup>, pero también por el enorme trabajo de reformas legislativas que acarrearía, como señalaba BACHOUÉ<sup>7</sup>. En este sentido, puede que le debemos dar las gracias al señor Putin, pues con sus últimos movimientos geopolíticos puede habernos ahorrado unas cuantas décadas de indefinición en el proceso de integración europea al polarizar las posiciones comunitarias y de los diferentes -casi todos- Estados miembros. Y es que, una vez más, hemos observado que si queremos que se nos escuche en el mundo debemos hablar con una sola voz, lo contrario sería condenarnos en un futuro próximo a una sombría irrelevancia.

21. En los apartados finales hemos tratado de realizar unas estimaciones sobre el futuro que tendrá que afrontar la Agencia en los contextos fronterizo y migratorio, para establecer si esta se encuentra preparada para asumir esos retos, y de no ser así poder adoptar las medidas necesarias a tiempo. Primeramente, nos hemos basado en predicciones pasadas y hemos visto cómo se ha desarrollado el devenir del continente, para lamentablemente observar que no solo aquellas predicciones más aciagas se han hecho realidad, sino que en ocasiones incluso parecen bondadosas dados los tiempos que nos ha tocado vivir. Todo ello ha convertido esas predicciones de futuro alternativo -peores previsiones posibles- en nuestro punto de salida actual para realizar nuestros vaticinios sobre el futuro, en una labor que sin duda nos debería predisponer a esperar lo mejor, y a prepararnos para lo peor, eso es para las predicciones más negativas e incluso para escenarios *joker* en los que la frase “*hic sunt dracones*”<sup>8</sup> adquiera una vez más sentido.

<sup>5</sup> Santos citar control extraterritorial p 104 y 146.

<sup>6</sup> BALAN, G., La réforme de Frontex, prélude à une politique européenne d’immigration ? En : CHEVALLIER-GOVERS, C. et al. *De Frontex À Frontex-Vers L’émergence D’un Service Européen Des Garde-Côtes Et Garde-Frontières* (Co-Direction Avec R. Tinière), Bruylant/Larcier, 2019. p. 82.

<sup>7</sup> BACHOUÉ PEDROUZO, G., Frontex, Bras Armé de Schengen ? En : CHEVALLIER-GOVERS, C. et al. *De Frontex À Frontex-Vers L’émergence D’un Service Européen Des Garde-Côtes Et Garde-Frontières* (Co-Direction Avec R. Tinière), Bruylant/Larcier, 2019. p. 95.

<sup>8</sup> HUNT-LENOX, Globo terráqueo, ca. 1510, en: la Rare Book Division, de la Biblioteca Pública de Nueva York. Donde aparece la expresión “*hic sunt dracones*” (aquí hay dragones), para referirse a lo desconocido.

Pues desengañémonos: a día de hoy, la Agencia no solo no ejecuta eficazmente su mandato de 2019, a pesar de la situación de bonanza migratoria de los últimos años, sino que dista mucho de estar preparada para las nuevas crisis que sin duda romperán como un tsunami contra nuestro continente.

Aviarnos en este sentido acarrearía además de una apuesta decidida por la unificación de la gestión de nuestras fronteras exteriores; la transformación de la AEGFC en una agencia verdaderamente autónoma e independiente que adopte decisiones orientadas únicamente por criterios técnicos y la inteligencia elaborada y no en virtud de intereses políticos, a quien le sea otorgado un mandato claro e inequívoco, que cuente con los recursos necesarios para acometer las labores que tiene encomendadas, que tenga la flexibilidad para adaptarse a los imprevistos que estén por llegar, en la que se apueste decididamente por las nuevas tecnologías, sometida al imperio de la ley y el respeto a los derechos fundamentales, y sujeta a un firme control que le permita rendir cuentas por su labor a las instituciones y a los ciudadanos.

22. Durante el desarrollo de esta tesis hemos hablado de requisitos técnicos, derivas financieras, tratados y un largo etc. Y lamentablemente hemos olvidado, especialmente en este mundo “hiperglobalizado”, que sufre una profunda crisis de identidad y valores, y donde el dicho de JUVENAL “*panem et circensis*” se torna en un dios todopoderoso que rige la vida de nuestros conciudadanos, que uno de los elementos esenciales en la construcción europea, y sin el que sin duda esta no sería posible, es el corazón, la voluntad, el deseo, el sentimiento y orgullo de pertenencia a este continente, con sus luces y sus sombras. Merece la pena creer en esta Europa, sentirla como algo propio y luchar por un futuro mejor y en paz. Estamos a tiempo de prepararnos para afrontar con ciertas garantías la próxima crisis migratoria que sin duda vendrá, pero las decisiones no se pueden aplazar, y deben dejar de ser reactivas, mas nuestra esperanza es limitada, pues seguramente no volveremos a movilizar ni nuestras capacidades ni nuestras voluntades, hasta que el sufrimiento humano de millones de migrantes en las portadas de los periódicos llame nuestra atención mientras untamos nuestra tostada con mermelada como cualquier otro domingo por la mañana.

## Propuesta de nuevas líneas de investigación

Antes de concluir esta tesis quisiera llamar la atención sobre algunas líneas de investigación que podrían utilizarse en tesis futuras:

- Estudio del completo desarrollo del Cuerpo Permanente y su implementación tras la evaluación de 2023 y antes de su completo despliegue en 2027.
- Posible crisis multifactorial (política, climática, alimentaria, etc.) en el Sahel y su impacto sobre los flujos migratorios.
- Impacto del servicio en la salud física y mental de los guardias de fronteras del Cuerpo Permanente en sus diferentes categorías.
- Colaboración de las agencias Frontex, EUAA y Europol en el contexto de los hotspots.
- Análisis conducentes al aumento de la eficiencia en los despliegues del personal del Cuerpo Permanente en atención a la evaluación de vulnerabilidad de un Estado miembro.