

LA SOLUCIÓN EUROPEA A LA CRISIS
MIGRATORIA: “ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS
DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS
MIGRATORIAS”¹

THE EUROPEAN SOLUTION TO THE MIGRATORY CRISIS:
“ANALYSIS OF MECHANISMS FOR THE PREVENTION AND
MANAGEMENT OF MIGRATORY CRISES”

ISAAC DE TORO MEZQUITA²

Doctorando de la Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM)

Resumen: La crisis migratoria llevó la migración a la agenda política y puso de manifiesto las debilidades de la Unión Europea, de FRONTEX y de los Estados Miembros en los mecanismos de gestión de las fronteras exteriores. En el año 2015 se detectaron más de 1.5 millones de cruces fronterizos ilegales en las fronteras exteriores, lo que representó un pico histórico de llegadas, siendo Turquía uno de los principales puntos de entrada, con alrededor de 800.000 migrantes irregulares y de nacionalidad siria mas de 500.000³.

Con el fin de frenar el flujo migratorio irregular la Unión Europea llegó a un acuerdo con Turquía consiguiendo una drástica disminución de las entradas en Europa. Sin embargo, el número de

¹ El contenido de este artículo se basa parcialmente en una investigación doctoral que esta realizando el autor en la UCAM, con el título “*Las fronteras de la Unión Europea: objetivos y medidas para afrontar su seguridad*”, su experiencia profesional como Experto Nacional Destacado en FRONTEX y Evaluador del Acuerdo Schengen.

² Máster en Ciencias de la Seguridad y Criminología, Graduado en Criminología, y Profesor Docente e Investigador en la UCAM.

³ FRONTEX. *FRAN Segundo informe cuatrimestral*, 2016 pág. 23

llegadas está creciendo de nuevo y, aunque la situación no puede compararse con la del año 2015, la tendencia al alza se está consolidando. Esta situación se agrava con el inicio de la ofensiva militar turca contra los kurdos en Siria y por la amenaza del presidente Recep Tayyip Erdoğan que de romper el acuerdo con la Unión Europea y dejar entrar irregularmente mas de 3.6 millones de personas.

La prioridad europea para solucionar la crisis migratoria se ha centrado en la estabilización con medidas ad hoc en lugar de una planificación a largo plazo.

Palabras clave: Migración, FRONTEX, Turquía, kurdos, Siria

Abstract: The migrant crisis brought migration to the political agenda and exposed the weaknesses of the European Unión, FRONTEX and Member States in the border management mechanisms. In 2015 more than 1.5 million illegal border crossings were detected at external borders, representing an all-time peak of arrivals, with Turkey being one of the main entry points, with around 800,000 irregular migrants, and more than 500,000 Syrian nationals.

The European Union reached an agreement with Turkey to end to the irregular migration flow, resulting in a decrease in irregular entries into Europe. However, the number of arrivals is growing again and, although the situation cannot be compared to that of 2015, the upward trend is consolidating. This situation is aggravated by the start of the Turkish military offensive against the Kurds in Syria and by President Erdoğan Recep Tayyip's threat to break the agreement with the EU and irregularly let in more than 3.6 million people.

The European priority for solving the migration crisis has focused on stabilization with ad hoc measures rather than long-term planning.

Keywords: Migration, FRONTEX, Turkey, Kurbs, Syria

Recepción original: 29/09/2019

Aceptación original: 29/10/2019

Sumario: I. Introducción. II. Situación en las principales rutas migratorias. III. La Agenda Europea de Migración. IV. Migración Segura, Ordenada y Regular. IV.A. La fractura entre el este y el oeste: El Grupo de Visegrad. V. Declaración de la Unión Europea y Turquía. VI. Espacio Europeo sin fronteras interiores. VI.A. Código de Fronteras Schengen. VI.A.1. Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. VI.A.2. Modificación del

Acuerdo Schengen. VI.B. Construcción de vallas en las fronteras interiores. VII. La Agencia Europea de Fronteras y Costas. VII.A. Equipos de Reacción Rápida. VII.B. Operaciones Conjuntas. VII.C. Guardia Europea de Fronteras y Costas. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea (en adelante UE) son fácilmente permeables como demuestra que en octubre de 2015 llegasen a contabilizarse más de 200.000 cruces irregulares y que, aunque en los diez primeros meses de 2018 los cruces se redujeron considerablemente llegando a los 116.000, esto sigue representando un riesgo para la Seguridad Interior.⁴ En ese sentido, la Unión de la Seguridad Genuina y Efectiva⁵ tiene como objetivos primordiales luchar contra el terrorismo y delincuencia organizada y reforzar las defensas contra estas amenazas. Para cumplir con estos objetivos es necesario buscar sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de la seguridad de las fronteras y los flujos migratorios y reforzar la seguridad mejorando la gestión de las fronteras exteriores. En la “*Nueva agenda estratégica 2019-2024*” del Consejo Europeo, el objetivo de “*proteger a los ciudadanos y las libertades*” figura entre las cuatro prioridades principales de la Unión Europea⁶.

El 11 de marzo de 2019 hemos conmemorado el decimoquinto día europeo de las víctimas del terrorismo, recordando aquel fatídico 11 de marzo de 2004 de los atentados de Madrid, pero al que hemos sumado los atentados de Bruselas del 22 de marzo de 2016. El 19 de diciembre de 2016, en el mercado navideño de Berlín, fallecieron doce personas y más de cincuenta resultaron heridas de diversa consideración. El autor de esta tragedia, según la información que hizo pública Dieter Schuermann, jefe de la Policía Criminal del Estado de Renania del Norte-Westfalia, en el oeste de Alemania, uti-

⁴ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo “*La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*”, de 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

⁵ Véase la ficha “*Unión de la Seguridad: una Europa que protege*” (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-security-union_1.pdf) y el “*Decimotavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*” de 20 de marzo de 2019 COM (2019) 145 final.

⁶ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “*Decimonoveno informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*” de 26 de julio 2019. COM (2019) 353 final.

lizó múltiples identidades para despistar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y cruzar las fronteras exteriores de la UE. En los atentados de París ocurridos en noviembre de 2015, en el lugar donde un terrorista hizo estallar un cinturón de explosivos, se encontró un pasaporte de nacionalidad siria que las autoridades francesas barajaban como posible autor de dichos atentados lo que fue utilizado por los líderes para declarar abiertamente “*el peligro de que entre el flujo de refugiados que huyen de una guerra civil en Siria se cuelelen yihadistas*”⁷. El fiscal francés encargado de la investigación, François Molins, señaló que se trataba de un ciudadano nacido en 1990 y que no estaba fichado, ni por lo tanto buscado, por los servicios secretos franceses ni por Interpol y el ministro griego de interior, Nikos Toskas, aseguró que el mismo pertenecía a un refugiado sirio que llegó el 3 de octubre a la isla Leros, y fue «registrado conforme a las reglas de la UE»⁸. Este atentado, como el ocurrido en octubre de 2017 en la ciudad francesa de Marsella, significaron un cambio de actitud político y policial, poniéndose de relieve la importancia del intercambio efectivo y fluido de información entre los Estados Miembros (en adelante EEMM). El objetivo es realizar unas comprobaciones más exhaustivas y “*colmar las lagunas en materia de información de seguridad mediante un mejor intercambio de información entre los EEMM y garantizar la plena interoperabilidad con otras bases de datos a escala de la UE*”⁹.

La desconfianza mutua entre los EEMM dificulta la interoperabilidad de los sistemas de información, la existencia de lagunas y ángulos muertos¹⁰, lo que posibilita que un terrorista pueda figurar en diferentes bases de datos con identidades múltiples¹¹, permitiendo que puedan cruzar una frontera exterior y poniendo en peligro la seguridad interior, por este motivo en septiembre de 2017, la Comisión

⁷ ALTARES, G. “Un pasaporte sirio que deja muchas dudas”. EL PAIS. Obtenido el 8 de mayo de 2019 https://elpais.com/internacional/2015/11/15/actualidad/1447612537_085338.html

⁸ ibíd.

⁹ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo “*La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*”, de 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación del la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “*Decimoctavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*” de 20 de marzo de 2019 COM (2019) 145 final.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “*Duodécimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*” de 12 de diciembre de 2017. COM (2017) 779 final.

Europea adopta una Recomendación que animaba a los EEMM a introducir controles en las fronteras interiores a fin de mejorar la cooperación con los Estados vecinos, con vistas a fomentar la confianza mutua¹².

La UE ha sufrido una afluencia sin precedentes de migrantes en un flujo mixto de migración en el que, además de refugiados se encuentran migrantes por otras muchas razones¹³, procedentes principalmente del conflicto sirio¹⁴, que ha puesto de relieve las deficiencias graves en las fronteras exteriores. La respuesta de algunos EEMM fue la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores o bien adoptar una política de “permitir *el paso*”, “*poniendo en cuestión el buen funcionamiento del espacio Schengen*”.¹⁵

Con el fin de asegurar una respuesta eficaz y completa a los nuevos retos migratorios emergentes y a los ya existentes, que eviten un mayor deterioro de la situación actual, la UE buscó un enfoque coordinado llegando a un Acuerdo con Turquía el 18 de marzo de 2016 y poder implementar un Plan de Acción Conjunto¹⁶, que permitiese aliviar la presión migratoria. El modelo de control de acceso basado en cuatro niveles para una gestión integrada de las fronteras exteriores debe incluir necesariamente un acuerdo con terceros países, especialmente los vecinos, donde se deben adoptar las primeras medidas, un análisis de riesgos, medias de control en las fronteras exteriores y en retornos, y medidas dentro del espacio Schengen. Este esfuerzo en la cooperación con terceros países debe tener lugar en el marco de la acción exterior de la Unión Europea y de acuerdo con los principios y objetivos establecidos en el artículo 21 del TUE.

¹² COMISIÓN EUROPEA “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y refuerzo de Schengen” de 27 de diciembre de 2017. COM (2017) 570 final.

¹³ Sobre los flujos migratorios vid. entre otros, TORRECUADRA GARCÍA LOZANO, S., “Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios mixtos”, en REEI, n. 36, 2018, pp. 1-25.

¹⁴ FRONTEX. Informes FRAN 2014 Q1, 2015 Q3 y 2018 Q2

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Restablecer Schengen- Hoja de Ruta” de 4 de marzo 2016. COM (2016) 120 final.

¹⁶ CONSEJO EUROPEO “Declaración EU-TURQUÍA”. Sobre el acuerdo puede consultarse entre otros: ARRIBAS, G. “The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem”. *European Papers*, vol. 1, p. 1097-1104. 2016; DI BARTOLOMEO, A. “EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement”. 2016; HAFERLACH, L; KURBAN, D. “Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries”. *Global Policy*, vol. 8, p. 85-93.2017

II. SITUACIÓN EN LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS.

A la luz de los movimientos de los flujos migratorios de los últimos años, podemos contrastar que las principales rutas de inmigración ilegal hacia Europa son: Ruta de África Occidental, Ruta del Mediterráneo Occidental, Ruta del Mediterráneo Central, Ruta del Mediterráneo Oriental, Ruta de los Balcanes Occidentales, Ruta Circular entre Albania y Grecia, Ruta por las Fronteras del Este, y Ruta del Mar Negro. Sin embargo, no podemos definir unos patrones fijos en cada una de las rutas ya que su evolución es cambiante por diversas razones, lo que provoca que los flujos migratorios se desplacen de una ruta a otra requiriendo una vigilancia y control en todas ellas. Con respecto a las nacionalidades, basándonos en los Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report (FRAN) de la Agencia Europea de Fronteras y Costas (en adelante FRONTEX), podemos observar que mientras que en el año 2017 los inmigrantes irregulares detectados procedían principalmente de Nigeria, Guinea y Costa de Marfil¹⁷, en el año 2018 es Siria el principal punto de origen seguido de Marruecos, Irak, Afganistán y Guinea.¹⁸

En el Gráfico I - incluido en el Anexo I - detallamos el número de cruces irregulares en las fronteras exteriores de la UE entre los años 2014 hasta agosto del año 2019, donde se observa claramente un incremento sustancial de cruces irregulares entre puntos fronterizos en el año 2015 llegándose casi a un millón de personas en el último trimestre, lo que demuestra la porosidad de las fronteras exteriores. En el mismo gráfico se puede constatar como entre julio y septiembre de 2015 se produce un incremento del 449% en la detección de personas que intentan cruzar irregularmente las fronteras exteriores si lo comparamos con el año anterior en el mismo periodo.¹⁹ Este ha sido el mayor pico registrado llegando casi a las 320.000 personas, de los cuales el 70% eran de nacionalidad siria, localizadas principalmente en el Mediterráneo Oriental²⁰. Las entradas irregulares de personas con nacionalidad siria han ido variando durante la crisis desde los 4630 en el primer trimestre de 2014, hasta los 6252 en el segundo del año 2018, siendo en el tercer trimestre de 2015, en plena crisis migratoria, donde encontramos el mayor número de inmigrantes procedentes de este país, el cual ascendió a 308.165.²¹ Ac-

¹⁷ Véanse informes FRAN del año 2017 (<https://frontex.europa.eu/publications/>)

¹⁸ Véanse informes FRAN del año 2018 (ibíd.)

¹⁹ FRONTEX. Informe FRAN Q3, pág. 8. 2015 (ibíd.)

²⁰ ibíd.

²¹ FRONTEX. Informes FRAN 2014 Q1, 2015 Q3 y 2018 Q2 (<https://frontex.europa.eu/publications/>)

tualmente la situación es muy inestable pero la presión migratoria se encuentra en unos niveles anteriores a la crisis, como lo demuestran los datos de septiembre de 2019 con casi un 90% menos que en septiembre de 2015. En los primeros ocho meses de 2019 se detectaron alrededor de 70.800 cruces fronterizos irregulares en las fronteras exteriores de la UE siendo Chipre el país con más llegadas irregulares y Malta el que ha experimentado un aumento más significativo, detectando más de 2.800 hasta el 6 de octubre de 2019, casi el triple que en el mismo período de 2018. Con respecto a España, el año pasado se enfrentó al mayor número de llegadas irregulares de la UE con casi 64.300, pero en 2019 se han reducido situándose, hasta octubre, en torno a las 23.600, un 47% menos que en el mismo periodo del año anterior, principalmente procedentes de Marruecos y Argelia. La principal causa de este descenso es la ayuda financiera que recibe Marruecos de la UE para la gestión de las fronteras y la lucha contra la migración irregular con la que ha reforzado los controles fronterizos.²²

En todos estos años, la preocupación constante de la UE ha girado hacia lo humanitario. Su objetivo es que ninguna persona pierda la vida intentando llegar a Europa y en este contexto humanitario han pivotado las cuatro operaciones marítimas en el Mediterráneo: Poseidón, Themis e Indalo, y Sophia. La Operación EU-NAVFOR MED SOPHIA, prorrogada hasta el 31 de marzo de 2020, tiene un mandato polifacético que combina la interrupción del tráfico de seres humanos y amplias actividades de vigilancia desempeñando un papel decisivo en la estabilidad en el Mediterráneo Central contribuyendo a la detención de 151 presuntos contrabandistas y traficantes y a salvar miles de vidas en el Mediterráneo²³. Con esta finalidad humanitario, desde el año 2015, con estas operaciones, además de rescatar en el mar a más de 690.000 personas se han reducido considerablemente los flujos migratorios²⁴; aún así, en el año 2018 se estima que 2.299 personas han fallecido o desaparecido al cruzar el Mediterráneo y que hasta 18 octubre de 2019 son 1077 los fallecidos o desaparecidos.²⁵ Con estos datos, es evidente que la si-

²² COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo “Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración” de 17 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.

²³ COMISIÓN EUROPEA. “CFSP Report. Our priorities in 2019” de 15 de octubre de 2019. PESC 742.

²⁴ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo “Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración” de 6 de marzo de 2019. COM (2019) 126 final.

²⁵ Disponible en <https://missingmigrants.iom.int>. (Accedido el 18 de octubre de 2019)

tuación desbordó el potencial de FRONTEX y la UE, a falta de soluciones a largo plazo, optó por decisiones ad hoc buscando estabilización; por su parte los EEMM buscaron proteger la seguridad interior, adoptaron medidas muy restrictivas limitando la circulación de personas, en contra de los intereses comunitarios y olvidándose el principio de solidaridad que debe presidir las política y decisiones europeas en materia migratoria.

III. LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN.

La UE, consciente de la magnitud y repercusiones del problema migratorio, en mayo de 2015 aprueba la Agenda Europea de Migración²⁶ intentando dar una respuesta inmediata y creando unas perspectivas para el futuro. Entre las primeras acciones adoptadas fue triplicar la capacidad y activos para las operaciones conjuntas llevadas a cabo en el marco de FRONTEX, concretamente en las operaciones TRITON y POSEIDON, con el objetivo de evitar o reducir los fallecimientos en el Mediterráneo, sin embargo, no podemos decir que fuera un éxito ya que, a pesar de este aumento de activos y mejoras de capacidad, los fallecimientos se han mantenido a niveles del año 2013. Otra de las medidas previstas en la Agenda era utilizar el artículo 78, apartado 3 del TFUE en el que se recoge el mecanismo de respuestas de emergencia por el cual si un Estado Miembro se enfrenta a una situación de emergencia por la afluencia repentina de nacionales de terceros países se pueden adoptar medidas provisionales en beneficio de ellos, en este caso Grecia. Este mecanismo de emergencia nunca se había utilizado y se pretendía compartir la responsabilidad por parte de todos los Estados, en base al principio de solidaridad, con Grecia e Italia y reubicar 40.000²⁷ personas en otros Estados de la UE.

En el penúltimo informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de marzo de 2019²⁸, la Comisión Europea matiza que el esfuerzo realizado durante los últimos cuatro años ha reducido considerablemente las llegadas irregulares, y que

²⁶ COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *una Agenda Europea de Migración*, de 13 de mayo de 2015 COM (2015) 240 final.

²⁷ Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm. (Accedido el 15 de septiembre de 2019).

²⁸ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo *“Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración”* de 6 de marzo de 2019. COM (2019) 126 final.

todos los componentes de la Agenda han sido desarrollados. “En 2018 se detectaron aproximadamente 150.000 llegadas irregulares a las fronteras exteriores de la UE, cifra que supone una disminución del 25 % con respecto a la de 2017. Se trata del nivel más bajo en cinco años que, además, se sitúa más de un 90 % por debajo del registrado en 2015, momento álgido de la crisis migratoria.”²⁹ A pesar de este informe, como analizaremos posteriormente, hasta el 6 de octubre de 2019 se ha producido un aumento significativo del 29% en las llegadas a las islas griegas y entre los meses de julio a septiembre se están registrando el mayor número de llegadas desde el inicio de la Declaración EU-Turquía³⁰ por lo que este éxito no representa ninguna garantía para el futuro ya que la presión migratoria no ha cesado y no se consigue reducir. Lo cierto es que puede decirse que el descenso tan considerado que se produjo desde el año 2015 se debe principalmente al “acuerdo” con Turquía, motivo por el cual el informe, siendo más realista, continúa diciendo que “La situación actual es de continua y marcada disminución de las llegadas desde su momento álgido en 2015. No obstante, en 2018 y en los primeros meses de 2019 se ha observado la persistencia de ciertas tendencias que reclaman una acción sostenida y el desarrollo de capacidad de respuesta frente a los cambios de circunstancias”³¹. Esto viene a corroborar que las medidas incluidas en la Agenda Europea de Migración, por sí solas, no consiguen reducir, aunque sí mantener la migración irregular en unos límites del año 2014. Resulta difícil de comprender que la UE comience a adoptar medidas a partir del año 2015, en plena crisis migratoria, cuando, como afirmaban Gustavo Díaz y Gracia Abad en el año 2008 “la migración debe de ser entendida como un riesgo estructural que en los próximos años no hará más que incrementarse por lo que será necesario poner en marcha políticas proactivas para hacer frente al problema migratorio.”³²

²⁹ ibíd. Pág.1

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo “Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración” de 16 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final

³¹ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo “Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración” de 6 de marzo de 2019. COM (2019) 126 final. Página 2. Situación Actual. Llegadas irregulares.

³² DÍAZ, G; ABAD, G. “Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex”. *Revista UNISCI* número 17, año 2008, pág. 135-150.

IV. MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en el año 2016 la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes³³ para iniciar el proceso de elaboración de un Pacto Mundial sobre Migración y el Consejo Europeo vio muy favorablemente dicha iniciativa³⁴ declarando que la UE y sus EEMM apoyarán activamente la elaboración de Pactos Mundiales sobre migración y sobre refugiados³⁵. Aún así no fue hasta el 2018 cuando el Consejo ha autorizado a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*³⁶.

La Política común de inmigración debe tener, entre otros objetivos, garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, así como una prevención de la inmigración ilegal de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, apartado 1, del TFUE, es decir, se deben establecer unos objetivos compartidos por todos para llegar a una migración segura, ordenada y regular. Esto se ve ensombrecido por las políticas migratorias del Grupo de Visegrad y el levantamiento de vallas en las fronteras interiores por parte de algunos EEMM, lo que dificulta la adopción de una política verdaderamente común en este ámbito.

IV.A. La fractura entre el este y el oeste: El Grupo de Visegrad.

El Grupo de Visegrad, también conocido como V4, es un bloque de países formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. Estos EEMM son muy reacios a todas las políticas migratorias de la UE, tratando de solucionar los problemas migratorios con sus propias decisiones al margen de las Instituciones Europeas.

³³ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 3 de octubre de 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, (UN Doc. A/RES/71/1).

³⁴ Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>. Accedido el 11 de mayo de 2019.

³⁵ Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. 30.6.2017.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA Decisión del Consejo “*Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*” de 21 de marzo de 2018, COM (2018) 167 final.

El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, como ha explicado a los medios de comunicación en repetidas ocasiones, considera que la migración es un tema del Consejo y no de la Comisión, y que la UE no puede imponer criterios a los EEMM, dejando de asistir a las cumbres europeas sobre inmigración y rechazando la redistribución de refugiados presentada por la Comisión Europea, es decir, rechazando el principio de solidaridad.

Europa esta asistiendo al creciente aumento de países que se empienzan a mover por gobiernos nacionalistas, euroescépticos por naturaleza y esta crisis migratoria está siendo un punto de inflexión en sus futuras relaciones con la Unión Europea. Este Grupo, prácticamente gobernado por nacionalistas que criminalizan la inmigración, dificultará cualquier acuerdo futuro que no se acerque a sus ideas nacionalistas y contrarias a las que está llevando la UE. Como afirma Stephen Castles *“Los enfoques de políticas actuales con frecuencia carecen de visión y no están basadas en una concepción adecuada de los factores subyacente de la migración y en las características a largo plazo y colectivas de los procesos migratorios. Las soluciones de política simplistas con frecuencia tienen efectos perversos.”*³⁷, y esta situación creada entre la UE y el V4 tendrá esos efectos perversos en las políticas migratorias a largo plazo, y en mi opinión, tanto Polonia como Hungría mostrarán su desacuerdo en la tramitación final del nuevo Reglamento³⁸ Guardia Europea de Fronteras y Costas especialmente con los procedimientos de retorno y relaciones con terceros países.

V. DECLARACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA

El conflicto bélico existente en Siria obligó a sus ciudadanos a abandonar el país en busca de lugares seguros. La ONU informa que la guerra ha dejado más de 5,5 millones de refugiados, de los cuales 3.6 millones se encuentran en Turquía³⁹. Estas dramáticas cifras se oscurecen aún más con las personas fallecidas en su travesía hacia Europa; únicamente en las rutas del Mediterráneo han fallecido en

³⁷ CASTLES, S. *“Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales.”* En *Migración y desarrollo*, vol. 8, no 15, 2010 págs. 49-80.

³⁸ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624 de 23 de octubre de 2019, PE-CONS 33/19.

³⁹ UNHCR. *Operation: Turkey*, disponible en <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>

el año 2015, 5.143, a las que debemos sumar las 4.054 del año 2014 y las 3.283 del 2013⁴⁰.

La Declaración UE -Turquía⁴¹ se produce el 18 de marzo de 2016 con el objetivo principal de poner fin al flujo migratorio irregular de Turquía a la UE. Los efectos de este acuerdo fueron inmediatos, y las llegadas irregulares disminuyeron de 10.000 en un solo día en octubre de 2015 a un promedio de alrededor de 83 en la actualidad, mientras que el número de muertes disminuyó de los 1.175 en los 20 meses anteriores a la adopción de la Declaración a los 310 poco después de su adopción⁴². Una de las decisiones incluidas en el “acuerdo” fue que “*todos los nuevos migrantes irregulares que se trasladaron de Turquía a las islas griegas... serán devueltos a Turquía*». Las cuestiones de inmigración y asilo se consideran cada vez más desde el punto de vista de la seguridad y no desde el punto de vista de los derechos humanos, lo que ha marcado las relaciones entre la UE y Turquía desde el principio⁴³. Del último informe disponible sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración⁴⁴ se pueden extraer dos ideas concluyentes: esta aumentado el número de llegadas irregulares y ha disminuido el de retornos. Las llegadas se han incrementado sustancialmente registrándose durante el 2019, hasta el 6 de octubre, más de 47.500 a Grecia, un 29% más que en el mismo período de 2018, pero si nos centramos únicamente en los meses de julio a septiembre de 2019 se pone de manifiesto que estamos ante los mayores niveles de llegadas desde que entró en vigor la Declaración UE-Turquía. En cambio, el número de personas que regresaron a Turquía, en virtud del “acuerdo”, ha descendido a su nivel más bajo desde 2016. Lo mas drástico, desde mi punto de vista

⁴⁰ Se pueden consultar en <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

⁴¹ Sobre la Declaración puede consultarse, entre otros: AGUELO, P. & GRANERO H. V., “La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 45, 2017, pp. 239-290; SANTOS VARA, J., “La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿un tratado disfrazado?”, en *Retos para la acción exterior de la Unión Europea* (AA. VV.), Tirant lo Blanch, 2017, pp. 289-300; URÍA, E., “La declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos” en *Las amenazas a la seguridad internacional hoy* (AA.VV.), Tirant Lo Blanch, 2017, pp. 89-101.

⁴² EUROPEAN COMMISSION. “EU-TURKEY STATEMENT. Three years on” de marzo de 2019f

⁴³ KIRIŞCI, K. “The question of asylum and illegal migration in European Union-Turkish relations”. *Turkish Studies*, vol. 4, no 1,2003, págs. 79-106.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo “Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea para las Migración” de 16 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.

y con un enfoque humanitario, es que en las islas del mar Egeo, con fecha 6 de octubre de 2019, existen más de 31.000 personas en los “hotspots”⁴⁵ diseñados para un máximo de 8.000⁴⁶.

A principios de septiembre de 2019, el presidente turco amenazó con «*abrir las puertas*»⁴⁷ para permitir a los refugiados sirios salir de Turquía hacia Europa, lo que podría empujar incluso la reciente crisis migratoria de la UE en su punto álgido. A estas declaraciones hay que añadir las del Ministro de Asuntos Exteriores turco, que ha amenazado con suspender las relaciones hasta que la UE decida conceder a los titulares de pasaportes turcos acceso sin visado a los países de Schengen.

Lo cierto es que, tras la adopción de la Declaración, el número de migrantes irregulares detenidos en Turquía ha aumentado constantemente en los últimos años. Según las autoridades turcas, en la primera mitad de 2019 se detuvo a unos 137.000 inmigrantes irregulares, frente a los 119.000 detenidos en el mismo período de 2018, pero la totalidad de los detenidos en 2019 actualmente se acerca a 270.000. Junto a los sirios, esta aumentando los inmigrantes de nacionalidad afgana, teniendo las autoridades turcas la intención de retornar 100.000.⁴⁸

La UE debe tener en cuenta que Turquía sigue albergando una población de más de 4 millones⁴⁹ de refugiados⁵⁰ de los cuales 3,6 millones son sirios⁵¹ y que la situación de seguridad en Siria sigue siendo inestable, especialmente a través de la frontera turca donde

⁴⁵ Véase Agenda Europea de Migración. Cuatro pilares para gestionar mejor la migración. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo “*Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*” de 16 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.

⁴⁷ HURTADO, L. “*Erdogan amenaza a Europa: “Abriremos las puertas y os enviaremos 3.6 millones de inmigrantes*”, EL MUNDO. 2019 <https://www.elmundo.es/inter nacional/2019/10/10/5d9f32c1fc6c8354228b4690.html>.

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo “*Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*” de 16 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.

⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo “*Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*” de 16 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.

⁵⁰ La Unión Europea esta proporcionando ayuda a estas personas refugiadas a través del Mecanismo para los Refugiados en Turquía, dotado con 6 000 millones de euros.

⁵¹ Según el UNHCR, Turquía acoge a más de 3,6 millones de refugiados sirios, así como a unos 360.000 refugiados y solicitantes de asilo de países distin-

lanzó una ofensiva militar el 9 de octubre sobre las milicias kurdas del noroeste de Siria con el objetivo de reubicar a dos millones de refugiados sirios en la zona de seguridad que quiere crear en el noreste de Siria tras la expulsión de las milicias kurdas.⁵²

VI. ESPACIO EUROPEO SIN FRONTERAS INTERIORES

El Capítulo II del TFUE, relativo a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, establece que la Unión desarrollará una política que tendrá como objetivo “*garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores*”⁵³. Sin embargo, la actual crisis migratoria ha demostrado que una de las primeras medidas adoptadas por los EEMM ha sido precisamente levantar las fronteras interiores y construir vallas para impedir esa libre circulación. Con el fin de poder cumplir con este objetivo la UE también desarrolla políticas para “*garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores*”⁵⁴, destacando el espacio Schengen. El Acuerdo Schengen es un símbolo y un importante avance institucional en el proyecto europeo⁵⁵ pero se ha mostrado insuficiente para frenar la migración irregular y, asimismo, ha causado un grave perjuicio económico por su mala aplicación. El espacio Schengen permite que los ciudadanos de la UE puedan desplazarse libremente, siendo un instrumento que garantiza la puesta en práctica de las libertades de los 400 millones de personas en dicho espacio. En Europa casi “*dos millones de personas trabajan en un país Schengen distinto de aquel en el que viven y se estima que diariamente cerca de 3,5 millones de personas cruzan las fronteras interiores*”⁵⁶. Esto implica que “*cada año se realizan más de 62 millones de movimientos*

tos de Siria, principalmente de Afganistán, Iraq e Irán (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

⁵² EUROPAPRESS. “*Estambul expulsa a mas de 40.000 migrantes ilegales en los últimos tres meses*”. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-estambul-expulsa-mas-40000-migrantes-ilegales-ultimos-tres-meses-20191018182541.html>. (Accedido el 19 de octubre de 2019)

⁵³ TFUE. Artículo 77.1 apartado primero

⁵⁴ TFUE. Artículo 77.1 apartado segundo

⁵⁵ DAVIS, D.; GIFT, T. “*The positive effects of the Schengen agreement on European trade*”. *The world economy*, vol. 37, no 11, 2014 págs. 1541-1557.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y el Consejo “*La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*” de 4 de diciembre de 2018. COM (2018) 798 final citando el “*Informe de Impacto Económico de la suspensión del espacio Schengen*” del 2016 de los Servicios de Estudios del Parlamento Europeo

*transfronterizos y 24 millones de viajes de negocios*⁵⁷. El restablecimiento de las fronteras interiores dificultaría gravemente esta libertad de movimientos, pero, desde el punto de vista económico cada hora de espera adicional a las actuales “supondría un gasto adicional de 3000 millones de Euros anualmente”⁵⁸. Sin embargo, en el hipotético caso de que “se dejase de aplicar el Acuerdo Schengen, los gastos serían entre 50 y 20.000 millones de Euros anuales”⁵⁹. Estos datos nos reflejan el grave perjuicio económico que puede suponer un restablecimiento temporal de los controles basados en motivos de seguridad interior. Y es que debemos tener presente que, desde una perspectiva económica, el Acuerdo Schengen nace porque Francia y Alemania estaban preocupadas por sus crecientes posiciones protectoras lo que las empujó a simplificar los controles fronterizos⁶⁰ a través de la creación de un nuevo espacio, precursor del actual ELSJ.

Como consecuencia del restablecimiento de las fronteras interiores por parte de algunos Estados, en marzo de 2016, la Comisión adopta una Comunicación el 04 de marzo de 2016 “*Restablecer Schengen- Hoja de Ruta*”⁶¹ en la que reconocía que se estaban restableciendo controles en las fronteras interiores, decididos unilateralmente por algunos EEMM, por la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas que no habían sido registrados en el cruce de las fronteras exteriores de la UE lo que les suponía una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. y, por este motivo, era necesario darle un enfoque más coherente⁶². Un año mas tarde, el 12 de mayo de 2017, cuando la presión migratoria empezaba a disminuir, pero, sobre todo, por eliminar los controles en las fronteras interiores, la Comisión emite una nueva Recomendación *relativa al uso proporcionado de los controles y la cooperación policial en el espacio Schengen*⁶³. En dicha Recomendación se invitaba a los países pertenecientes al Acuerdo a “*utilizar los controles como último recurso y recomendaba medidas alternativas, como la mejora de los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en*

⁵⁷ *ibid.*

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ ZAIOTTI, R. “*Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*”. University of Chicago Press, 2011.

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. *Restablecer Schengen-Hoja de Ruta*, de 4 de marzo de .2016 COM (2016) 120 final.

⁶² *ibid.*

⁶³ Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, *sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, DOUE L122/79, 13.5.2017.

el espacio Schengen.”⁶⁴ Posteriormente se vuelve a emitir otra Recomendación “*relativa a la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen sobre la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores de la zona de Schengen*”⁶⁵, con la que quería mejorar la cooperación entre los países fronterizos firmantes del Acuerdo Schengen animando a introducir controles en las fronteras interiores.

Las amenazas terroristas en suelo Schengen eran alarmantes, lo que obligó a la Comisión a proponer, el 27 de septiembre de 2017, una modificación del Reglamento (EU) 2016/399 *referente a las normas que deben aplicarse en los controles debido al restablecimiento temporal de las fronteras interiores*⁶⁶. El objetivo de la Comisión era que no se cerrasen las fronteras interiores y para ello quería mejorar la gestión de las fronteras exteriores y reducir la presión migratoria, que fue el principal motivo alegado por los EEMM para cerrarlas.

Sin embargo, a pesar de todas las medidas analizadas, lo cierto es que en el año 2019 la presión migratoria sigue siendo elevada, aún mas con las recientes amenazas de Turquía de “*abrir las puertas*” hacia Europa y con seis EEMM que siguen con controles en las fronteras interiores, lo que demuestra un lento progreso en los objetivos de la Comisión y que se siguen primando los intereses nacionales sobre comunitarios.

VI.A. Código de Fronteras Schengen.

Según lo previsto en el antiguo artículo 2 del TUE – actual artículo 3.2 del TUE⁶⁷-, que establecía que la Unión tenía entre sus objetivos “*mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad,*

⁶⁴ *ibíd.*

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “*sobre la protección y el refuerzo de Schengen*”, de 27 de septiembre de 2017. COM (2017) 570 final

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA. “*Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*” de 27 de septiembre 2017. COM (2017) 571 final. Dicha propuesta dio lugar al Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores, DOUE L 74/1, 18.3.2017.

⁶⁷ El actual artículo 3.2 del TUE, en su versión tras la reforma introducida por el tratado de Lisboa, reza como sigue: “*la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas juntamente con medidas adecuadas en materia de control*

seguridad y justicia, en el esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto del control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”, y de acuerdo con el artículo 62 del TCE –actual art. 77 del TFUE–, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)⁶⁸. El considerando 1) y el artículo 1 del Código fijaba como objetivo de este reglamento garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, estableciendo, asimismo, en el artículo 20 que las fronteras interiores podrían cruzarse en cualquier lugar sin que se realizase inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que fuese su nacionalidad. Este Reglamento ha sido sustituido por el nuevo *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*⁶⁹.

Es importante subrayar que el acuerdo Schengen no implica que las fronteras interiores desaparezcan completamente o pierdan importancia, y para que no se perciba una falta de seguridad lo que se hace es que los controles se efectúen en las fronteras exteriores⁷⁰. El problema nace cuando estos controles en las fronteras exteriores son insuficientes o inadecuados. Para la aplicación efectiva de este Reglamento deben desarrollarse unas normas mínimas comunes para la vigilancia de las fronteras exteriores, respetando las competencias de los EEMM y las posibles limitaciones establecidas en los derechos nacionales.

VI.A.1. Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.

El marco jurídico por el cual los países firmantes del acuerdo Schengen pueden restablecer los controles en sus fronteras interiores se encuentra en el Título III, “*Fronteras Interiores*”, del Reglamento (UE) 2016/399, en especial en el Capítulo I, *Ausencia de Con-*

de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

⁶⁸ DOCE L 105.

⁶⁹ DOUE L 77/1, 23.3.2016.

⁷⁰ ZAIOTTI, R. *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*. University of Chicago Press, 2011.

troles en las fronteras interiores, y en el Capítulo II, *Restablecimiento Temporal de los controles en las fronteras interiores*. Concretamente, el artículo 25, párrafo primero, menciona la existencia de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro como condición previa esencial para el restablecimiento excepcional de los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de las fronteras interiores durante un período limitado no superior a 30 días. Por su parte, el artículo 26 contiene los criterios que deben darse para el restablecimiento temporal de los controles e insiste en que la decisión solo puede adoptarse como último recurso, obligando al Estado Miembro a evaluar⁷¹ la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza. El artículo 27 marca el procedimiento para el restablecimiento temporal al que el artículo 28 añade el procedimiento específico en los casos que requieran una actuación inmediata.

A la luz de la regulación señalada, el restablecimiento temporal de las fronteras interiores esta previsto como algo excepcional; sin embargo, la realidad nos muestra como se esta convirtiendo en algo habitual, y algunas fronteras interiores, como la de Alemania o Austria, siguen cerradas desde el inicio de la crisis migratoria. Y es que, nuevamente se constata como la primera reacción de los EEMM ante la lentitud o la falta de toma de decisiones por parte de las Instituciones Europeas es alegar la necesidad de garantizar su seguridad interior. Desde el punto de vista realista se asume que los Estados tratan de protegerse a sí mismos contra las amenazas que presentan otros estados, las amenazas y riesgos que surgen tras la Guerra Fría emanan principalmente de actores no-estatales⁷². El establecimiento de controles en las fronteras interiores solamente esta justificado en circunstancias excepcionales que representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior del Estado Miembro. Esta justificación que recoge el artículo 29, en su apartado primero, es muy amplia y esta siendo utilizada desde el inicio de la crisis hasta hoy en día con prorrogas semestrales. Esta medida debe considerarse como último recurso, como me-

⁷¹ En esa evaluación, los Estados miembros tendrán en cuenta, por una parte, las repercusiones probables de cualquier amenaza para su orden público o su seguridad interior y, por otra, las repercusiones probables de dicha medida en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores

⁷² ADAMSON, F. B. "Globalization, transnational political mobilization, and networks of violence". Cambridge Review of International Affairs, vol. 18, no 1, 2005 p. 31-49.

dida orientada a proteger los intereses comunes y cuando todas las demás medidas previstas reglamentariamente sean ineficaces para hacer frente a dicha situación. Actualmente, a fecha de 26 octubre de 2019, y según la información disponible en la web de la Comisión Europea se están realizando controles en las fronteras interiores de Noruega, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Francia basados respectivamente en : “*la situación de la seguridad en Europa*” “*grave amenaza para el orden público y la seguridad interior*”, “*grave amenaza para el orden público y la seguridad interior*” “*política de migración y seguridad*” “*la situación de la seguridad en Europa y los continuos e importantes movimientos secundarios; las fronteras terrestres con Hungría y Eslovenia*” “*amenazas terroristas y situación en las fronteras exteriores*”⁷³. Basados en los motivos anteriormente expuestos podemos constatar que se busca la seguridad interior y existe “desconfianza” en la seguridad de las fronteras exteriores lo que hace muy difícil alcanzar una solución a corto plazo.

VI.A.2. Modificación del Acuerdo Schengen.

La Comisión Europea, en su intento de volver a la normalidad y acabar con los controles existentes en las fronteras interiores, ha elevado una propuesta que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores⁷⁴. La propuesta de la Comisión se basa en modificar el artículo 25, dándole una nueva redacción, y elevando a 1 año la duración total de los controles fronterizos en las fronteras interiores en los supuestos de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, y el artículo 27, donde se introduce, entre otras modificaciones, en el apartado 1, la letra aa), con una evaluación de riesgos ante la amenaza detectada y un informe detallado de la coordinación con los EEMM limítrofes. Adicionalmente se añade un nuevo artículo 27 bis con el procedimiento específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de un año.

⁷³ Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en. (Accedido el 26 de Octubre de 2019)

⁷⁴ Recomendación (UE) 2017/1804 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, relativa a la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen sobre la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en el espacio Schengen, L 259/25, 7.10.2017.

VI.B. Construcción de vallas en las fronteras interiores.

La primera solución que han adoptado algunos EEMM ante esta crisis ha sido el levantamiento físico de vallas que impedían o desviaban a los inmigrantes hacia otras rutas. Esto corrobora la opinión de los que, como Rudolph, vienen afirmando durante años de que las migraciones son afrontadas por los Estados bajo el prisma del interés nacional y económico⁷⁵.

La falta de decisiones rápidas y efectivas por parte de las Instituciones Europeas también ha obligado a aumentar el número de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las fronteras interiores y al empleo de tecnología militar en la vigilancia fronteriza⁷⁶ lo que algunos autores han llamado estado de alarma, de excepción migratoria y de militarización de la frontera⁷⁷.

En el año 2012 Grecia comenzó a construir una valla para cerrar físicamente el paso a los migrantes que provenían de Turquía obligando aquellos que procedían de este país a desplazarse directamente a Bulgaria. En este contexto, el Gobierno Búlgaro responde levantando una valla con Turquía en el año 2014 obligando a los inmigrantes a dejar de usar las fronteras terrestres y empezando a usar las marítimas, lo que tantas pérdidas de vidas humanas ha causado, convirtiéndose la mitigación de estas muertes en el mar en uno de los principales objetivos de la Agenda Europea de Migración (2015). Asimismo, la creciente presión migratoria del año 2015 hace que se levante otra nueva valla entre Hungría y Serbia, para evitar que los migrantes que usaban la ruta de los Balcanes entrasen en Hungría, obligando a que se desplazasen hacia Croacia. Una vez en Croacia volvían a entrar en Hungría, pero el gobierno húngaro amplió la valla en esta frontera obligando a los migrantes a desplazarse hacia Eslovenia y Austria para dirigirse a sus puntos finales de destino en el norte y oeste de Europa

Todas estas acciones demuestran nuevamente la debilidad en la política común de inmigración de la UE que tiene como consecuencia que los EEMM gestionen unilateralmente los flujos migratorios,

⁷⁵ RUDOLPH, C. "Security and the political economy of international migration." *American Political Science Review*, vol. 97, no 4, 2003, págs. 603-620.

⁷⁶ D. Isaac de Toro Mezquita participó en el Proyecto europeo EWISA (*Early Warning for Increased Situational Awareness*) para mejorar la seguridad de las fronteras exteriores terrestres de Unión Europea utilizando nuevas tecnologías. Se puede consultar en <http://www.ewisa-project.eu>

⁷⁷ SALA, A. "El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular". *Arbor*, vol. 181, no 713, 2005 págs. 27-39.

poniendo en riesgo la prevención de la inmigración ilegal de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, apartado 1, del TFUE.

VII. AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.

El objetivo europeo de “*instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores*”⁷⁸ que garanticen una protección eficaz y uniforme nos posibilita, asimismo, disfrutar de un espacio de libre circulación, por lo que su consecución se convierte en una prioridad para la Comisión Europea. Debe señalarse que aquí se mezclan dos intereses que deben buscar el correcto equilibrio, por una parte, el interés común de la UE y, por otro, interés particular de cada Estado Miembro que no siempre coincide entre los diferentes Estados. En este sentido, hemos visto que al inicio de la crisis migratoria primó el interés propio de cada país y se levantaron las fronteras interiores en busca de garantizar la seguridad interior de cada Estado en lugar de fortalecer las fronteras exteriores y así satisfacer ambos los intereses, tanto comunitarios como individuales. En este punto entra en juego la hoy denominada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, comúnmente conocida como FRONTEX. La creación de FRONTEX (2004)⁷⁹ fue el primer paso concreto para la gestión de las fronteras exteriores, pero su capacidad operativa ha dependido totalmente de la solidaridad de los EEMM los cuales se resisten a delegar competencias a nivel supranacional en un ámbito tan sensible como la gestión de fronteras. Esto ya quedó demostrado en el año 2002, cuando los EEMM, se negaron a la creación de la Guardia Fronteriza Europea, y en su lugar, ya en el seno de FRONTEX se crearon los Equipos de Intervención

⁷⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 77.1 apartado tercero.

⁷⁹ Sobre la creación, evolución y competencias de FRONTEX, puede consultarse, entre otros: BERMEJO CASADO, R., “*El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de fronteras externas de la UE. La creación de Frontex*”, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n. 91, septiembre-octubre, 2010, CARRERA, S., BLOCKMANS, S., CASSARIO, J-P, GROS, D. & GUILD, E., *The European Border and Coast Guard, Addressing Migration and Asylum Challenges in the Mediterranean?* CEPS, 2017; DE CASTRO SÁNCHEZ, C., *Gestión Integrada de Fronteras, FRONTEX y derechos humanos ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624, en La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales* (AA. VV.), 2018, pp. 387-408; LEÓNARD, S., “*EU border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*”, en *European Security*, vol. 19 (2), 2010, pp. 231-254.; LEÓNARD, S., “*The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy*”, en *JCER*, vol. 5(3), 2009, pp. 371-388. <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/239/164>; RIJPM, J.J., “*EU Border Management after the Lisbon Treaty*”, en *CYELP*, 5, 2009

Rápida (RABIT⁸⁰), con 450 expertos nacionales para ser desplegados en caso de emergencia. Junto a los RABIT y dentro del paquete de medidas iniciales se encontraba la creación de EUROSUR⁸¹ (2013) y un Sistema de Entradas y Salidas⁸² (2017), “...que podría hacer más difícil las vidas de los inmigrantes ilegales, obligándolos a llevar una vida aún más reclusa y peligrosa.... obligan a los inmigrantes a entrar en contacto con mafias que los ayuden a pasar de forma ilegal, aumentando las posibilidades de que estas redes ilegales prosperen”⁸³. Sin embargo, la debilidad manifiesta de FRONTEX para hacer frente a la presión migratoria en 2015 obligó a tomar unas medidas excepcionalmente rápidas y el 06 de octubre de 2016, tras una tramitación en tiempo record, entró en vigor el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁸⁴ que “creaba” la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas sobre los cimientos de FRONTEX con el objetivo de mejorar la gestión de las fronteras exteriores. La incapacidad de FRONTEX era notoriamente conocida desde sus inicios como constataban en el año 2008 Gustavo Díaz y Gracia Abad “al analizar FRONTEX, hemos comprobado cómo, a día de hoy, es una agencia dotada con medios insuficientes, debido en gran medida a las distintas percepciones sobre los riesgos que la migración supondrá en los próximos años, y por tanto, a las distintas políticas planteadas en el seno de la Unión en la actualidad, unas políticas que, en gran medida, responden a acciones coyunturales y atienden a intereses nacionales o partidistas en el marco de los distintos países de la Unión”.⁸⁵ Por ello, conociendo las dificultades que la Agencia tendría para ges-

⁸⁰ Reglamento (UE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.

⁸¹ Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

⁸² Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales. D. Isaac de Toro Mezquita participó en los debates de elaboración del Reglamento representando a España en el Comité Mixto de Fronteras

⁸³ ILIES, M. *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases. Documento de trabajo*, 2009, vol. 38.

⁸⁴ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

⁸⁵ DÍAZ, G; ABAD, G. *Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex. Revista UNISCI*, no 17, 2008 págs. 135-150.

tionar eficazmente una nueva crisis migratoria se entendió absolutamente necesaria la recreación de la agencia. Así, con la intención de mejorar la eficacia de la agencia, según la nueva regulación, si un Estado Miembro esta sufriendo una presión migratoria en determinados puntos de sus fronteras exteriores a la que no puede hacer frente y necesita el refuerzo técnico y operativo, según lo establecido en el artículo 18 del Reglamento, el director ejecutivo de la Agencia definirá la ayuda que debe proporcionársele. Sin embargo, los recursos humanos y materiales de la Guardia Europea de Fronteras y Costas siguen dependiendo en exclusiva de los EEMM ,razón que será, precisamente, la causa principal por la cual las operaciones coordinadas por la Agencia están fracasando y el motivo que ha impulsado a la Comisión a trabajar para derogar el Reglamento 2016 y crear una nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas⁸⁶ a partir del año 2020 otorgándole un mandato reforzado y dotándola de las capacidades necesarias en forma de un cuerpo permanente con 10.000⁸⁷ efectivos que tengan competencias ejecutivas. La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo, las autoridades nacionales responsables en materia de retorno y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas⁸⁸.

VII.A Equipos de Reacción Rápida.

Regulado actualmente en el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/1624, el contingente de reacción rápida es un grupo de Guardias de Fronteras que deben de estar disponibles inmediatamente para que puedan ser desplegados por la Agencia en un plazo máximo de 5 días. De acuerdo con este precepto, teóricamente, cada Estado pone a disposición de la Agencia un determinado número de guardias de fronteras u otro personal competente. Así, el contingente quedó establecido en un mínimo 1500 agentes u otro personal competente, comprometiéndose España a poner a su disposición 111, tanto de Policía Nacional como Guardia Civil. Esta contribu-

⁸⁶ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624 de 23 de octubre de 2019, PE-CONS 33/19.

⁸⁷ *ibíd.* (Artículo 54 y Anexo I. Cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas)

⁸⁸ *ibíd.* (Art. 4)

ción se mantendrá en el nuevo cuerpo permanente en las reservas de reacción rápida reguladas en su artículo 58⁸⁹. El Equipo de Reacción Rápida tiene unas condiciones muy estrictas para su despliegue lo que ha hecho imposible poder activar los 1500 efectivos. A ello debemos de sumarle el carácter voluntario de las contribuciones de los Estados que son los que proporcionan los recursos humanos y materiales fruto de las negociaciones bilaterales. La deficiencia de Recursos Humanos es difícil de suplir por la Agencia ya que el personal desplegado debe estar cualificado para llevar a cabo funciones de control fronterizo. Con respecto a los Recursos Materiales usados en los despliegues, en su gran mayoría también pertenecen a los EEMM, pero la Agencia financia su utilización. Esta financiación siempre ha sido un punto crucial en las reuniones bilaterales definidas en el artículo 20.3 del Reglamento, donde existe un difícil equilibrio entre en bien individual de los Estados y el común de la UE. La debilidad de los compromisos entre la Agencia y los EEMM, con respecto a los recursos humanos y materiales, dificulta gravemente la eficacia de las operaciones conjuntas. Esta falta de solidaridad y compromiso se observa tanto desde el interior de las instituciones como por parte de la doctrina, como constata, Miguel A. Acosta Sánchez *“esta crisis migratoria ha puesto de relieve la ausencia de una política exterior realmente común y, lo que es más destacable, de una política migratoria europea, debido en gran parte, a la falta de solidaridad y compromiso de los EEMM en unos ámbitos compartidos con las instituciones comunitarias.”*⁹⁰

El nuevo Reglamento,⁹¹ de conformidad con su artículo 57, establecerá unas nuevas contribuciones anuales de los EEMM al cuerpo permanente para despliegues de corta duración, en los que España estará obligada a participar con 266 en el año 2021 que se incrementan anualmente hasta llegar a los 407 en 2027. Es decir, pasaremos de un total de 3600 en 2021 a 5500 agentes en 2027. Con respecto a las contribuciones en Comisión de Servicio de larga duración, artículo 56, España pasará de 31 en 2021 a únicamente 11 en el 2027, excepto España, todos los países tienen una tendencia creciente que pasa de los 400 en total en el año 2021 a los 1500 en el año 2027.

⁸⁹ ibíd.

⁹⁰ SÁNCHEZ, M. *“La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX. bie3: Boletín IEEE, no 4, 2016 p. 466-482.*

⁹¹ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624 de 23 de octubre de 2019, PE-CONS 33/19.

VII.B Operaciones Conjuntas.

La Comisión Europea ha señalado, tanto en sus informes sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración como en los relativos al funcionamiento de la Guardia de Fronteras y Costas adoptados en 2017 que, *“...si bien los Estados miembros han anticipado en gran medida esta tendencia y han facilitado a la Agencia guardias de fronteras y expertos adicionales, lamentablemente la mayoría de las operaciones conjuntas de la Agencia en el periodo 2015-2018 se han visto gravemente afectadas por lagunas persistentes, que con frecuencia han restado eficacia a la Agencia.”*⁹²

Esta reflexión de la Comisión ha sido una constante desde los inicios de la andadura de FRONTEX, ya que los EEMM inclinaban siempre la balanza hacia los intereses individuales, buscando el beneficio del propio, y, evidentemente, esto terminaba restando eficacia a las operaciones conjuntas, así, en el año 2018 *“solo se cubrieron el 49 % y el 45 % de las necesidades de la Agencia en materia de guardias de fronteras y equipos, respectivamente, para sus actividades en las fronteras terrestres”*⁹³. Pero el mismo informe, y lo que nos parece mas grave afirma que *“... en el caso de las operaciones en las fronteras marítimas, si bien se cubrió el 96 % de las necesidades de guardias de fronteras, solo se cubrió el 60 % de las necesidades de activos técnicos”*⁹⁴. Esta falta de solidaridad de los EEMM, *“afecta a la capacidad de la UE de mantener nuestras fronteras exteriores seguras y debe remediarse, tal como ha reconocido en numerosas ocasiones el Consejo JAI”*⁹⁵

El Consejo de Administración de la Agencia muestra un interés común para todos los EEMM y señala el nivel de compromiso de cada uno, que generalmente es muy alto, pero cuando llegan las reuniones bilaterales a finales de cada año, donde se determina la contribución para las operaciones conjuntas, ese espíritu común desaparece y salen los intereses individuales, y bajo el paraguas de estos

⁹² COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europea, Consejo de Europa y Consejo *“La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración”*, de 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final

⁹³ ibíd.

⁹⁴ ibíd.

⁹⁵ Sesión del Consejo JAI de 27 y 28 de marzo de 2017, centrada en el despliegue de recursos por los Estados Miembros, y los resultados de la sesión del Consejo JAI de 4 y 5 de junio de 2018, en la que se estudió la posibilidad de reforzar el apoyo a las agencias de la UE, y en particular a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

últimos se desarrollan los compromisos reales muy alejados de lo que quería el Consejo. Los EEMM ofrecen contribuciones concretas para lugares y tiempo perfectamente definidos dejando a la Agencia sin posibilidad de reasignar esos recursos humanos y materiales a otros lugares si fuese necesario. Asimismo, los Estados pueden enviar a la Agencia guardias de fronteras u otro personal competente en comisión de servicios, por un mínimo de tres meses, aunque la Agencia quiere que estas comisiones sean como mínimo de un año para poder desplegarlos en las operaciones, lo cual le daría una mayor flexibilidad. Este deseo choca con la realidad y no se envía personal en comisión de servicio que dure más de tres meses, y como es algo voluntario, también suelen enviar un número escaso lo que impide a la Agencia disponer de esa flexibilidad que tanto desea para hacer frente a las necesidades y poder contar con personal permanente y formado que pueda desplegar en cualquier momento. En definitiva, la Agencia se encuentra con una barrera, que hasta ahora es infranqueable: los intereses individuales, ya que son los EEMM los que deciden el número de personal y el tiempo por el cual este es “cedido” a la Agencia. Observamos otra vez como estos intereses marcan la agenda de la Agencia y contra ellos, hasta ahora, nada pueden hacer. Nuevamente coincido con Acosta Sánchez cuando afirma, *“que la especialmente cruenta crisis migratoria vivida en Europa desde 2015, ha demostrado una grave ineficacia de FRONTEX debido, particularmente, a la falta de voluntad de los Estados miembros de dotarle de medios operativos y humanos así como a las lagunas existentes en su Reglamento de creación para abordar situaciones de especial complejidad”*⁹⁶

VII.C. Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La imposibilidad de disponer de Recursos Humanos y Materiales imposibilita a la Agencia a cumplir su misión, motivo por el cual la Comisión Europea ha planteado, como se ha señalado, la necesidad de una solución permanente que le permita disponer de capacidad para proteger las fronteras exteriores. La solución nace de la fusión de los Reglamentos (EU) 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y el 1052/2013 por el que se crea el Sistema Europea de Vigilancia de Fronteras para combinar *“las tareas de la Agencia con el papel que deben desempeñar las autoridades de los Estados miembros en el funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras*

⁹⁶ SÁNCHEZ, M. *“La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX. bie3: Boletín IEEE*, no 4, 2016 p. 466-482

y *Costas*⁹⁷.” Esta propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624 que se espera esté aprobada a finales de 2019, con un presupuesto de 34.900 millones de Euros, pretende crear un cuerpo permanente con 10.000 operativos y de esta forma abandonar la insuficiente cifra de los 1500 que establece el Reglamento actual y cuyo carácter voluntario esta dificultando gravemente el cumplimiento de objetivos. Estos 10000 agentes del cuerpo permanente se alcanzarán de forma progresiva estando previsto llegar a los 6500 en el año 2021 incrementándose progresivamente hasta alcanzar dicha cifra en el 2027.

El nuevo cuerpo, de acuerdo con el artículo 77.2 d) del TFUE,⁹⁸ va a tener todas las competencias necesarias para poder realizar funciones ejecutivas y así poder proteger eficazmente las fronteras exteriores de la UE. Los EEMM siempre han sido reacios a ceder competencias en materia de gestión de las fronteras exteriores, por lo que, con este Reglamento se pretende conferir competencias coercitivas a la Guardia Europea de Fronteras y Costas que actúen en nombre de la UE para cumplir este mandato.

Esto es un cambio radical con respecto al actual Reglamento y si le sumamos que desaparece el carácter voluntario con respecto al envío de personal, desde mi punto de vista, esto va a generar constantes desencuentros entre los EEMM y la Agencia, que al final va a repercutir nuevamente en la “in”-eficacia de las operaciones conjuntas.

VIII. CONCLUSIONES

De lo expuesto anterioremente podemos concluir que la UE no dispone de un mecanismo estructurado de prevención y gestión de crisis migratoria. Todas las medidas adoptadas por la UE para hacer frente al fenómeno migratorio las podemos considerar como soluciones ad hoc, ya que no existen criterios predefinidos que nos ayuden a determinar los niveles de presión y las medidas que se deben adoptar en cada nivel. Paralelamente a estas medidas, y debido a su

⁹⁷ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624 de 23 de octubre de 2019, PE-CONS 33/19.

⁹⁸ La elaboración de la política y de la legislación en materia de control de las fronteras exteriores y de retorno, incluido el desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras es responsabilidad de las Instituciones Europeas.

ineficacia, los EEMM tomaron decisiones unilaterales e incluso llegaron a realizar acuerdos al margen de las Instituciones Europeas.

El primer mecanismo para hacer frente a la presión migratoria, FRONTEX, ha resultado ser ineficaz no pudiendo hacer frente a la migración irregular que llegó a alcanzar 2 millones de personas en el año 2014, pero tampoco lo ha sido la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. La causa del fracaso y de la incapacidad de gestionar eficazmente las fronteras exteriores se encuentra en la falta de cooperación y solidaridad efectiva de los EEMM que no han facilitado ni los recursos humanos y materiales necesarios, lo que se ha traducido en carencias persistentes que han afectado a la eficacia de las operaciones conjuntas. La Comisión Europea, sin más opciones, ha propuesto la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas con competencias de ejecución en los que respecta a la gestión de flujos migratorios, pero que tendrá muy difícil su implementación.

En segundo lugar, observamos la ausencia de un mecanismo estructurado eficaz hacer frente a esta presión migratoria sin precedente debido principalmente, como antes hemos dicho, a la falta de solidaridad y cooperación a la que añadimos la falta de confianza, piedra angular del Espacio Schengen. Esta falta de confianza llevó a algunos EEMM, más afectados, como se ha comprobado, a tomar medidas unilaterales como el cierre de las fronteras interiores, basados bien en las circunstancias excepcionales de la presión migratoria o en las amenazas graves para el orden público o seguridad interior por los atentados terroristas ocurridos en suelo europeo. Otros no se limitaron al establecimiento de las fronteras interiores sino que, además, empezaron a construir vallas en sus fronteras interiores, desviando los flujos migratorios hacia otros países pero sin dar solución al problema migratorio. La UE quiere una Europa sin fronteras, pero los EEMM comienzan a levantar fronteras interiores; el Acuerdo Schengen busca un espacio común de seguridad interior pero los EEMM buscan proteger su propia seguridad interior. Estas medidas no consiguieron dar solución a la migración irregular, sino que causaron un grave perjuicio económico a la Zona Schengen, restringieron la libre circulación y a pesar de los intentos de la Comisión de volver a la normalidad dichas medidas excepcionales siguen en vigor en dichos Estados.

Para finalizar, comprobamos que el nivel de presión migratoria existente con anterioridad a 2014 es similar al existente actualmente, manteniéndose las mismas rutas irregulares. Esto nos obliga a afirmar que la única medida eficaz para gestionar los flujos migratorios en el Mediterráneo oriental, dos años después de su inicio, fue

la Declaración de la UE con Turquía. Este “acuerdo”, eficiente desde una perspectiva técnica y práctica, está basado principalmente en evitar que los migrantes irregulares alcancen la UE desde Turquía y aumentar el ritmo de retornos, pero esto no soluciona el problema migratorio, sino que simplemente frena la llegada de migrantes que huyen, principalmente, de un conflicto armado en Siria. La situación política en las regiones que nos rodean es inestable lo que hace poco probable que la presión migratoria se reduzca, sino que lo más probable es que la migración irregular se adapte a la nueva situación y surjan nuevas rutas.

Vivimos en un mundo interdependiente, en un mundo en el cual la comunidad internacional debe abordar conjuntamente la migración para buscar soluciones mundiales basada en el principio de responsabilidad compartida, pero difícilmente podemos buscar soluciones mundiales si no somos capaces de hacerlo en Europa. La Unión Europea debe reforzar la cooperación con terceros países clave⁹⁹, como es el Acuerdo¹⁰⁰ sobre el Estatuto de la Guardia Europea de Fronteras y Costas entre la UE y Albania¹⁰¹, reforzar sus capacidades nacionales de gestión de las fronteras e incrementar la cooperación transfronteriza. Las amenazas del presidente de Turquía dejan a la UE en una posición muy débil, que podría sufrir otra crisis sin precedentes si se rompe este acuerdo y, lamentablemente, no tenemos ninguna medida que pueda evitarla, cinco años después de sufrir la primera crisis.

Para dar solución a todos los problemas planteados es necesario la creación de un mecanismo estructurado de prevención y gestión que en caso de crisis sea puesto en marcha de forma automática, con una planificación integrada y una coordinación efectiva ya que UE es vulnerable a cambios repentinos o al nacimiento de nuevas rutas y necesita una gestión integrada de las fronteras exteriores que pase por una estrategia técnica y operativa a nivel europeo coordinada con las estrategias nacionales y así evitar la descoordinación actual.

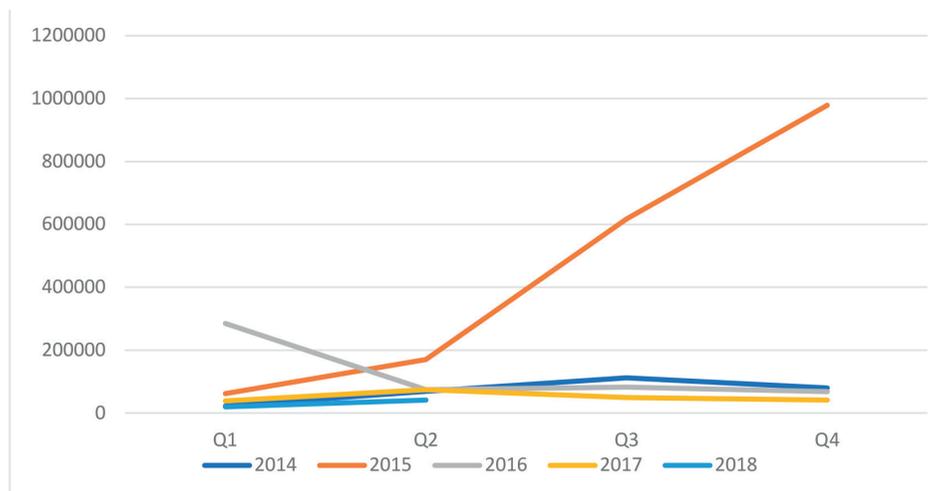
⁹⁹ En las conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 se enfatizó la necesidad de reforzar el apoyo a FRONTEX y la cooperación con terceros países, mediante un aumento de los recursos y un mandato reforzado, con vistas a garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores.

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “*decimonoveno informe sobre la evolución hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*”, de 24 de Julio de 2019, COM (2019) 353 final

¹⁰¹ Acuerdo que entró en vigor el 1 de mayo de 2019 y que fue seguido poco después por el despliegue de equipos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la frontera con Grecia. Esta es la primera vez que se celebra un acuerdo de este tipo con un tercer país y se destinan efectivos al mismo.

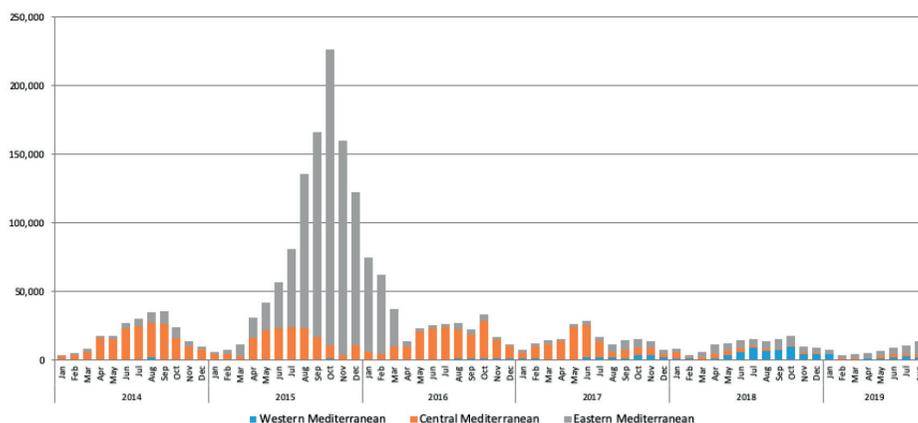
ANEXOS

Anexo I. Cruces irregulares de las fronteras exteriores desde 2014 al 2018



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Agencia Europea de Fronteras y Costas

Anexo II. Cruces Irregulares en el Mediterraneo (2014-2019)



Fuente: COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo “Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración” de 17 de octubre de 2019. COM (2019) 481 final.