

*Antonio Poncela Sacho**

La externalización de las fronteras
en el ámbito de la Unión Europea

La externalización de las fronteras en el ámbito de la Unión Europea

Resumen

La concepción del término frontera ha sufrido una evolución sostenida en el tiempo, acelerada por la globalización, y la aparición de actores transnacionales. Los fenómenos migratorios masivos son un componente fundamental de estos cambios, afectando a disposiciones normativas regulatorias internas a los Estados, pero que muestran gran influencia fuera de sus fronteras.

En este sentido, la Unión Europea se ha convertido en uno de los principales destinos para los migrantes. Con el fin de canalizar estos flujos migratorios de entrada, se llevan a cabo iniciativas que trasladan la política migratoria a terceros Estados, pudiendo enmarcarse dichas prácticas en el fenómeno conocido como *externalización de las fronteras*.

Palabras clave

Externalización, frontera, flujos migratorios, soberanía, globalización.

The externalization of borders in the European Union

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Abstract

The concept of the term “border” has evolved over time, accelerated by globalization and the emergence of transnational actors. Massive migration flows constitute a fundamental element of these changes, affecting regarding national rules, but having a significant influence outside their borders.

The European Union has become one of the main destinations for migrants. In order to control these incoming migratory flows, there are initiatives that transfer the migratory policies to third States, being part of the phenomena known as border externalization.

Keywords

Externalization, border, migratory flows, sovereignty, globalization.

Introducción

El fenómeno migratorio es tan antiguo como los primeros pueblos nómadas que poblaron la faz de la Tierra. Pero el concepto de migración ha ido evolucionando, y este hecho ha sido más evidente desde que la concepción de la soberanía por parte de los Estados se ha ajustado a los criterios definidos en la Paz de Westfalia (1648). De este modo, «el territorio estatal se consideró como un espacio cerrado dotado de soberanía dentro de unas fronteras nacionales controladas y protegidas de la agresión exterior por el Estado»¹.

Los procesos relacionados con la globalización han traído aparejado un aumento exponencial del fenómeno migratorio. A la evidente desigualdad económica y de desarrollo social existente entre zonas relativamente cercanas en el plano geográfico, hay que añadir la facilidad para viajar y la intercomunicación. Este hecho genera grandes expectativas y opciones de progreso para aquellos que se encuentran en una situación desfavorable. Pero por otro lado, también crea un mundo de riesgos, donde las inestabilidades regionales y los conflictos étnicos se propagan rápidamente, provocando que una parte de la población se encuentre empobrecida, y busque nuevos horizontes en otros países².

En este sentido, los países desarrollados han llevado a cabo una serie de políticas, conocidas como «externalización de las fronteras». Esta concepción de los límites de la soberanía de un país, supone una nueva gestión estratégica del fenómeno migratorio, que no se centra solo en la línea fronteriza, sino que se ubica a lo largo de las rutas migratorias, involucrando a los países de origen y tránsito³. Además, va a suponer «la participación de diversos actores, públicos y privados, estatales y supranacionales»⁴.

En términos más concretos, la Unión Europea (UE) resulta, en principio, una zona atractiva para los migrantes. Este hecho es debido, en su variante mediterránea, a la «acusada brecha [económica] entre los países de la orilla Norte y Sur [...]»⁵. Pero

¹ CAIRO, Heriberto. «Territorialidad y fronteras del Estado nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado». *Política y sociedad*, 36. 2001, pp. 29-38,.

² BURGESS, Peter. *The routledge handbook of new security*. Nueva York: The Routledge Handbook 2010.

³ CASAS, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastián; y PICKLES, John. «Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate». *Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, vol. 23, n.º 44, enero-junio 2015, pp. 47-60.

⁴ NARANJO, Gloria. «Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos». *Estudios Políticos*, 45. Universidad de Antioquia: Instituto de Estudios Políticos 2014, pp. 13-32.

⁵ FUENTE COBO, Ignacio. «Las migraciones en el espacio euromediterráneo: causas y perspectivas de

además, en muchos casos, detrás de cada migrante hay una historia de huida de guerras civiles, limpiezas étnicas o hambrunas.

Por ello, la gestión de fronteras y el control de movimientos migratorios se ha convertido en una tarea vital para la propia administración de la UE. A la creación de la Agencia FRONTEX⁶ (2005), y la nueva concepción de la UE a raíz del Tratado de Lisboa⁷, hay una gran variedad de iniciativas que se pueden enmarcar en la «externalización de las fronteras». Entre ellas, destacan la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), la Política Europea de Vecindad (PEV), o la Agenda Europea de Migración.

La externalización de las fronteras

Las fronteras son elementos vivos, cuyo significado ha ido variando a lo largo de los siglos. Con el desarrollo de la civilización y el nacimiento de los Estados tal y como hoy los conocemos, fueron adquiriendo un carácter político, asociado a conceptos de posesión, de recursos limitados dentro de un territorio que era necesario proteger frente al extranjero. De hecho, es posible hallar en el Tratado de Westfalia (1648) el marco de un derecho internacional para dirimir conflictos entre Estados soberanos territorialmente⁸.

Los Estados modernos han producido, de manera general, una serie de códigos, instituciones y prácticas que dan forma a las políticas migratorias, de modo que afectan a una amplia gama de entornos geográficos⁹. Los cambios que se han producido, y que tienen mucho que ver con el libre mercado, la internalización de las comunicaciones, o la aparición de actores transnacionales¹⁰, han supuesto la evolución del concepto

futuro». *Documento de Análisis 53/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017.

⁶ La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), ayuda a los Estados miembros de la UE y los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores y contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. La Agencia facilita la cooperación entre las autoridades fronterizas de cada país de la UE, ofreciendo apoyo técnico y experiencia.

Fuente: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es.

⁷ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, supuso el fortalecimiento de la política comunitaria en materia de seguridad y defensa, como muestra que el alto representante para la política exterior pasa a ser vicepresidente de la Comisión Europea, además de estar al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁸ ZAPATA-BARRERO, Ricard. «Teoría política de la frontera y la movilidad humana». En Zapata-Barrero y Ferrer-Gallardo. *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 27-56.

⁹ CASAS, Maribel, et al. «New Keywords: Migration and Borders». *Cultural Studies*, Vol. 29, 2015.

¹⁰ SOLANES, Ángeles. «Una reflexión iusfilosófica sobre las fronteras». *Anuario de filosofía del derecho*, n.º xxxii, 2016, pp. 145-184.

tradicional de frontera, entendida como el espacio absoluto de divisiones internacionales o político-administrativas, centradas en procesos de tipo jurídico-político y estratégico militar¹¹.

Este fenómeno es comúnmente conocido como «externalización de las fronteras», e incluye todas las prácticas llevadas a cabo por los Estados con el objetivo de trasladar la frontera, desplazándola de una simple frontera física, hacia cualquier lugar donde se puedan encontrar los migrantes¹². Teniendo en cuenta que en el concierto internacional actual abundan las organizaciones supranacionales, los acuerdos comerciales regionales, las coaliciones, o las alianzas, nos encontramos con un fenómeno en el que las zonas de frontera van a implicar un proceso de dilución de los límites nacionales. De este modo, se produce la constante multiplicación de las redes transfronterizas, lo que lleva a la competición entre las distintas normas que existen a uno y otro lado de la frontera¹³.

La realidad marca que las fronteras entre los países desarrollados han sido desdibujadas debido a la globalización, con un flujo continuo de personas, productos, capitales, e incluso modos de vida. Por otro lado, las líneas de división se han acentuado entre estos países, y otros menos desarrollados¹⁴.

Cada vez con mayor frecuencia, la seguridad exterior va ligada a la protección frente a un tipo de inmigración determinado, cuya proveniencia coincide, de manera general, con países con graves problemas económicos y políticos, incluso Estados fallidos, o con una extrema pobreza. Así, «junto con los motivos económicos [...], la violencia [...] puede ser considerada como la segunda gran causa que sirve para explicar el fenómeno migratorio»¹⁵.

Por este motivo, diferentes países desarrollados han modificado sus controles fronterizos en dos sentidos, principalmente: en primer lugar, mediante la «subcontratación» de las

¹¹ ARRIAGA, Juan Carlos. «El concepto frontera en la geografía humana». *Perspectiva geográfica*, vol. 17, 2012, pp. 71-96.

¹² CASAS, Maribel, *et al.* «New Keywords: Migration and Borders». *Cultural Studies*, Vol. 29, 2015.

¹³ BOTTINO, María del Rosario. «Sobre límites y fronteras». *Revista digital Estudios Históricos del Centro de Documentación Histórica Río de la Plata y Brasil*, n.º 1, 2009.

¹⁴ DÍEZ, Alejandro. «Fronteras y conceptos fronterizos (desde la historia)». *Archivo de la frontera*. Centro Europeo para la Difusión de las Ciencias Sociales (CEDCS), 2016.

¹⁵ FUENTE COBO, Ignacio. «Las migraciones en el espacio euromediterráneo: causas y perspectivas de futuro». *Documento de Análisis 53/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017.

responsabilidades fronterizas en terceros países; y en segundo lugar, mediante sus propias intervenciones en los países de origen y tránsito¹⁶.

Si se analizan estas relaciones en clave de soberanía, se comprueba que la gestión de fronteras se ha convertido en una amalgama de instituciones que intervienen en el proceso, tales como Estados receptores, de origen y tránsito, organizaciones supranacionales, e incluso organizaciones no gubernamentales.

La política migratoria y fronteriza de la UE

Desde que el Tratado de Lisboa vio la luz, la UE ha tratado de regular de manera más profunda las relaciones con sus vecinos, estableciendo políticas de vecindad y medidas para frenar el éxodo masivo de personas hacia su territorio. Una muestra de ello fue la *Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad*, adoptada en el año 2010, y que respecto a la cuestión migratoria afirmaba que «además de la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión integrada de las fronteras desempeña un papel importante en el mantenimiento de la seguridad».

Uno de los pilares de la política migratoria de la UE es la búsqueda de aliados en los países de origen y tránsito de las personas que tratan de llegar a territorio comunitario. Frente a la postura oficial, con políticas destinadas a la ayuda al desarrollo y cooperación de aquellos Estados que colaboran en la política migratoria europea, existen críticos que ven en este proceso una refrontalización, donde el límite fronterizo físico está siendo sustituido por toda una batería de procesos que se llevan a cabo en las rutas migratorias. De este modo, contemplan cómo la «externalización de las fronteras» está dotando a la UE de una estrategia para prolongar los controles migratorios más allá de sus fronteras¹⁷. La política de visados comunitaria, la adopción de medidas de lucha contra la trata de seres humanos, o las condiciones de igualdad de derechos de ciudadanos de terceros Estados que se establezcan legalmente en territorio comunitario, se regulan mediante el procedimiento legislativo ordinario de la UE. También existe un principio de solidaridad

¹⁶ CASAS, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastián; y PICKLES, John. «Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate». *Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, vol. 23, n.º 44, pp. 47-60, enero-junio 2015.

¹⁷ CASAS, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastián; y PICKLES, John. «Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate». *Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, vol. 23, n.º 44, pp. 47-60, enero-junio 2015.

para que los Estados miembros repartan equitativamente las cargas financieras que se deriven de la política migratoria.

Hay una serie de iniciativas políticas que pueden ser destacadas en el ámbito migratorio. En primer lugar, en el año 2011 la Comisión estableció un marco general para su relación con terceros países en materia de migración, el GAMM¹⁸, cuyos objetivos están centrados en las relaciones con terceros países y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Este enfoque se sustenta en cuatro pilares: inmigración legal y movilidad; inmigración irregular y trata de seres humanos; protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión de la migración y la movilidad en el desarrollo¹⁹.

Por otro lado, en el año 2014 la Comisión publicó el documento *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*. En ella, trata de definir una serie de prioridades políticas en materia de inmigración, tales como una política de migración y movilidad eficaz, que tenga en cuenta las necesidades de Europa y las conjugue con la disminución de población activa en Europa, así como la regulación en materia de retorno y de inmigración irregular. También se centra este documento en el establecimiento de una gestión integrada de fronteras, la aplicación de un sistema común de asilo, y el afrontamiento del problema de la inmigración ilegal, que incluye las redes de delincuencia internacional, así como la prevención del terrorismo y la radicalización.

Además, la normativa sobre migración irregular ha ido creciendo en base a la gravedad del problema de los flujos migratorios, principalmente de sus focos en el Mediterráneo, lo que se concretó con la adopción del *Plan de acción contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)*, publicado en mayo de 2015. Mediante la aplicación de este plan de acción, la UE pretende dar una respuesta más firme al tráfico ilícito de migrantes, con una mejora de la respuesta policial y judicial, una mayor cooperación en materia de intercambio de información, así como una reducción del flujo del tráfico ilícito de migrantes y un mayor apoyo a los migrantes vulnerables.

También en el año 2015, la Comisión publicó la *Agenda Europea de Migración*. Entre sus aspectos principales figuraban la reducción de los incentivos para la inmigración irregular, la gestión de las fronteras garantizando la seguridad y salvando vidas, la

¹⁸ Global Approach for Migration and Mobility.

¹⁹ RAFFAELI, Rosa. «La política de inmigración». *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Documento del Parlamento Europeo, 2017.

elaboración de una política común de asilo más sólida, y el establecimiento de una nueva política de inmigración legal, optimizando las ventajas que la política migratoria ofrece a las personas y los países de origen²⁰. Además, mediante la Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de la UE²¹, se puso en marcha la Operación EUNAVFOR MED, con el objetivo de erradicar el fenómeno de la trata de seres humanos y la inmigración ilegal.

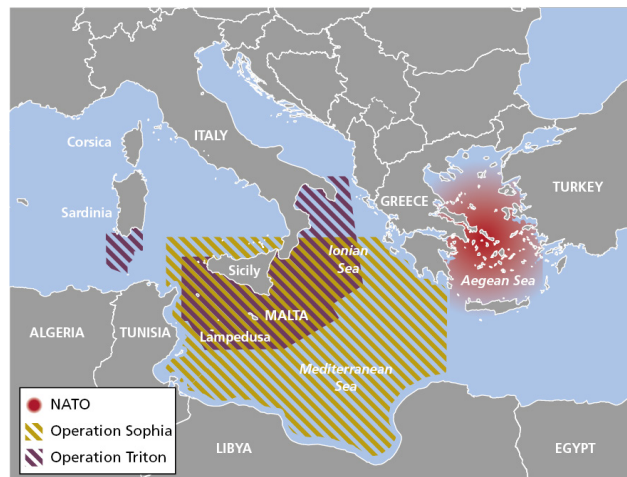


Figura 1. Escenario de actuación Operación Sophia.

Fuente: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lducom/144/14407.htm>

La última revisión de la *Agenda Europea de Migración* fue publicada en marzo del pasado año 2017, y establece una serie de medidas para superar la crisis migratoria, principalmente en el Mediterráneo Central. Entre ellas, destacan las nuevas decisiones acordadas para lograr una política de la UE eficaz y creíble en materia de retorno, tales como crear asociaciones con los países de origen y tránsito. Asimismo, la Comisión recomienda a sus Estados miembros una mejor coordinación, o la creación de programas de ayuda al retorno voluntario.

También la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, de 2016, le dedica un apartado a la política migratoria. Así, centra la atención en los países de origen y de tránsito, tratando de dar un apoyo integral, que incluya el desarrollo, la diplomacia, la movilidad, la migración legal, la gestión de las fronteras, la readmisión y el retorno. Según esta Estrategia, la UE debe erigirse como un proveedor mundial de seguridad, reconociendo

²⁰ Íbidem.

²¹ Decisión (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).

que «el fenómeno migratorio exige una conjunción de políticas equilibrada y respetuosa de los derechos humanos que aborde la gestión de los flujos y sus causas estructurales». Para ello, se deben reforzar medidas externas, tales como aumentar la resiliencia en los países de origen y tránsito, creando sociedades integradoras, prósperas y seguras, pero también reforzando medidas internas, como la lucha contra la radicalización y los extremismos, fomentando la integración de los migrantes que alcanzan el territorio de la Unión por medios de las cauces legales establecidos para ello. Además, enfatiza la importancia de la erradicación de los flujos irregulares, y en la garantía de que existan unos canales migratorios legales y un derecho de asilo eficaz, seguro y legal.

Íntimamente ligada a la política migratoria están las líneas de acción que la UE llevará a cabo para lograr un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos, y que deberían repercutir en el descenso del número de migrantes irregulares y la consecución de acuerdos para lograr dichos canales legales de migración más eficaces. En este punto, es necesario destacar otros importantes hitos que se han llevado a cabo durante los últimos años:

- Consejo Europeo de Tampere: supuso un importante paso para el logro de políticas comunes en política migratoria, y también en la lucha contra la inmigración irregular, enfatizando en la colaboración con países de origen, un sistema europeo común de asilo, trato justo de los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios.
- PEV (desde 2003): impulso de reformas democráticas, derechos humanos, o un desarrollo sostenible. Su fundamentación se encuentra recogida en el artículo 8 del Tratado de la UE²².
- Acuerdos de Dublín, que establecen el flujo interno que han de seguir los solicitantes de asilo una vez se encuentran en territorio comunitario. Según este sistema, el país de entrada debe ser, en primer lugar, el responsable de la tramitación de la solicitud de asilo, lo que genera una mayor presión sobre los países de acceso, principalmente los que están más expuestos a las fronteras exteriores²³.

²² Art. 8 TUE: «1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica».

²³ GROS, Daniel. «Europe's Double Refugee Crisis». CEPS commentary. *Thinking ahead for Europe*.

- Plan de Acción de la Valeta (desde 2015): foro para abordar, conjuntamente con países de origen y tránsito, las causas profundas de la migración ilegal y determinar cuáles son las medidas a llevar a cabo para proteger a los migrantes y solicitantes de asilo. Se incluyen aquí medidas de «enfoque integral», teniendo en cuenta tantas variables como sea posible, y tratando de identificar incluso a los potenciales migrantes desde el origen²⁴.
- Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central²⁵ (2017).

En cualquier caso, los acuerdos a los que la UE llega con terceros países quedan, en gran medida, condicionados por la situación de estos últimos, pues se trata de Estados muy dependientes de las inversiones y los flujos de exportaciones con la UE²⁶, por lo que su margen de maniobra a la hora de establecer dichos acuerdos es muy limitado.

Es evidente que la generación de toda esta panoplia normativa obedece a un movimiento reactivo hacia las migraciones, que se han convertido en uno de los grandes fenómenos geopolíticos de nuestro tiempo, afectando a todo el espacio euromediterráneo²⁷. De hecho, en cuanto a las migraciones debidas a las personas que huyen de los conflictos como refugiados, «el fenómeno de la globalización hace que [...] no se restrinjan al ámbito regional»²⁸, como es el caso de Europa y los migrantes llegados desde lugares tan lejanos como Afganistán, Siria, Somalia o el Sahel.

Considerando la zona de frontera como «una superficie o espacio geográfico en el que se entrecruzan hechos que ocurren a uno y otro lado del límite divisorio [...]»²⁹, es posible afirmar que la UE trata de delimitar y acotar al máximo dicha zona en sus límites fronterizos exteriores. Así, trata de llevarla al interior de terceros Estados, con los que colabora en su desarrollo, a cambio de la implantación de una serie de medidas políticas, judiciales, de seguridad, y migratorias. Este tipo de procedimientos forman parte del

Bruselas: Centre for European Policy Studies 2015.

²⁴ CARRERA, Sergio, y GUILD, Elspeth. *Irregular migration, trafficking and smuggling of human beings. Policy dilemmas of the EU*. Bruselas: Center for European Policy Studies 2016.

²⁵ Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/02/03/>.

²⁶ CASAS, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastián; y PICKLES, John. «Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate». *Revista interdisciplinaria da mobilidade humana*, vol. 23, n.º 44, pp. 47-60, enero-junio 2015.

²⁷ FUENTE COBO, Ignacio. «Las migraciones en el espacio euromediterráneo: causas y perspectivas de futuro». *Documento de Análisis 53/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ DÍEZ, Alejandro. «Fronteras y conceptos fronterizos (desde la historia)». *Archivo de la Frontera*. Centro Europeo para la Difusión de las Ciencias Sociales (CEDCS), 2016.

proceso de securitización, que ha supuesto importantes cambios en las políticas de seguridad de los países, principalmente de los Estados más desarrollados, de modo que las leyes que regulan los flujos se crean «con un propósito de seguridad y militar»³⁰. Las acciones que lleva a cabo la UE se enmarcan dentro de un intento de consolidarse como un actor regional hegemónico en el contexto Mediterráneo. Así, trata de enlazar factores económicos con otros sociales y culturales, de modo que la mejora de la cooperación lleva aparejada la influencia política en los países a los que se ayuda³¹.

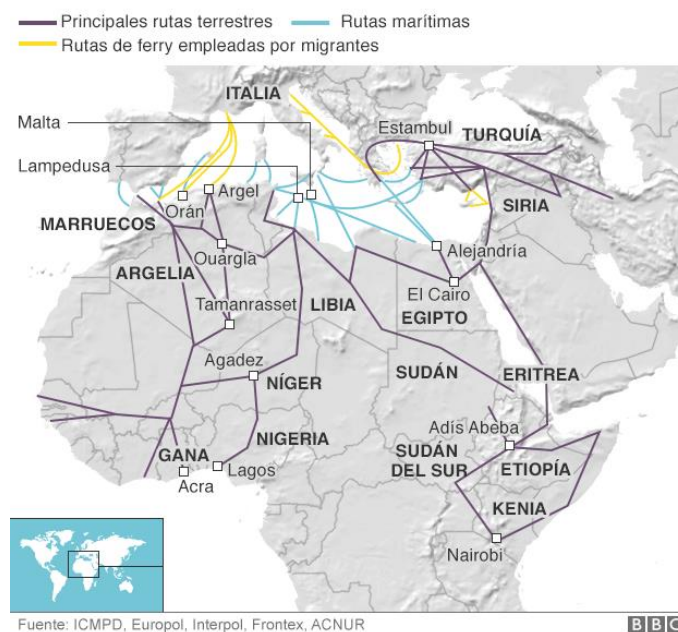


Figura 2. Principales rutas de acceso a la UE.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150529_finde_migracion_graficos_vj_aw

Entre las medidas que la UE ha llevado a cabo para controlar y seleccionar los flujos migratorios, se pueden citar algunos ejemplos prácticos, como son las estrictas medidas de todo aquel que entra en la UE, con el registro de huellas dactilares en la base de datos Eurodac, o el Sistema de Información de Visados (VIS), que afecta a todo el espacio Schengen. Por último, se ha desarrollado una tecnología de aplicación militar, con la

³⁰ ZAPATA-BARRERO, Ricard. «Teoría política de la frontera y la movilidad humana». En Zapata-Barrero y Ferrer-Gallardo. *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*. Barcelona: Edicions Bellaterra 2012, pp. 27-56.

³¹ SCOTT, James *et al.* «Between crises and borders: Interventions on Mediterranean Neighbourhood and the salience of spatial imaginaries». *Political Geography*, 2017. Disponible online <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.07.008>.

incorporación de vigilancia mediante cámaras ópticas y térmicas, radares o incluso observación vía satélite, que constituyen un sistema de «teledetección en expansión que busca actividades ilegales»³².

Parece evidente que toda esta batería de medidas implementadas tiene como uno de sus objetivos la seguridad en el interior de las fronteras de la UE. Por otro lado, incluye actividades que engloban, además, la cooperación y la ayuda al desarrollo de terceros países, o la colaboración en el establecimiento y formación de fuerzas y cuerpos de seguridad, tratando de erradicar la migración irregular en origen. De hecho, se pueden llegar a entender estas prácticas como un proceso de «europeización», en el que los Estados ejercen la soberanía y jurisdicción nacional a través de acuerdos multilaterales y cooperación³³.

Una de las actuaciones más novedosas de la UE es la denominada «Gestión de Rutas Migratorias», cuya implementación permite que los controles no se limiten a los puestos fronterizos. Por el contrario, se generan una serie de disposiciones, que incluyen los países de origen y de tránsito, tratando de identificar a los potenciales migrantes desde sus puntos de partida iniciales. Se trata de una «visión amplia de la regulación: implica que las acciones desarrolladas por los Estados se inician mucho antes de la llegada a la frontera y se mantienen mucho después de la entrada en el territorio, en origen, tránsito y destino»³⁴.

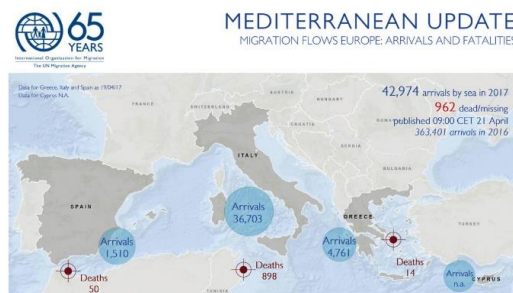


Figura 3. Flujos migratorios llegados a Europa a lo largo del Mediterráneo (2017)

Fuente: <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-43000-llegadas-y-962-muertes-en-el-mediterraneo-en-el-ano-2017>

³² CASAS, Maribel, *et al.* «New Keywords: Migration and Borders». *Cultural Studies*, Vol. 29, 2015.

³³ CASAS, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastián; y PICKLES, John. «Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate». *Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, vol. 23, n.º 44, pp. 47-60, enero-junio 2015.

³⁴ NARANJO, Gloria. «Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos». *Estudios Políticos*, 45. Universidad de Antioquia: Instituto de Estudios Políticos, 2014, pp. 13-32.

El control de estas rutas migratorias se ve reforzado con la creación de varios foros de diálogo y cooperación. Entre ellos destaca el Proceso de Rabat, cuyo objetivo es combatir la migración irregular y fomentar el desarrollo, reuniendo a la UE y algún país de su entorno, así como a un número similar de países africanos. También destaca el Diálogo 5+5, foro informal de diálogo entre el Sur de Europa y el Magreb, que incluye, entre otras muchas materias, aspectos migratorios y de defensa.

El concepto de «gestión de rutas migratorias» implica que las fronteras de la UE constituyen un *continuum*. Así, engloba los controles que se ejercen terceros países, las fronteras exteriores tradicionales, y los controles internos que pueden derivar en procedimientos de retorno.

En último lugar, existe una Cumbre Unión Africana-Unión Europea³⁵, que tiene prevista la creación de un plan de inversiones europeas en África, para tratar de promover el empleo juvenil, así como la creación de una *Task Force* que vele por las vidas de los migrantes, y la aceleración de los retornos voluntarios a los países de origen³⁶.

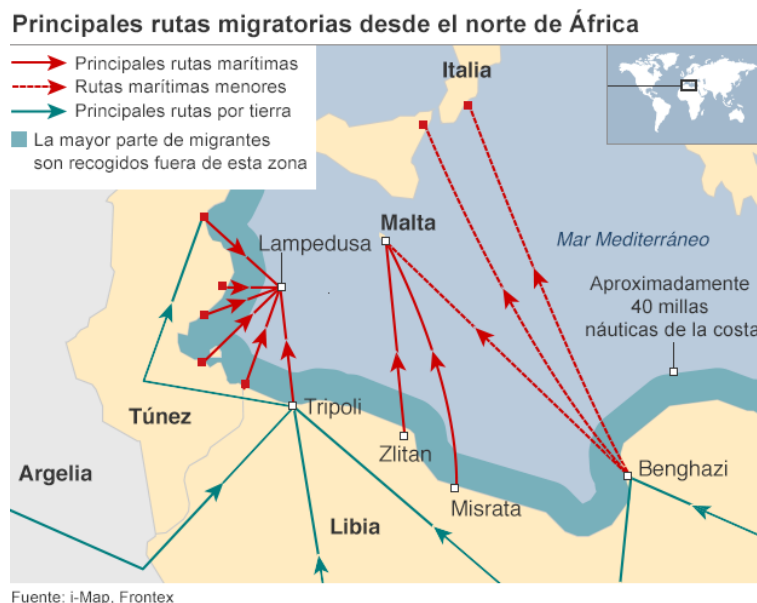


Figura 4. Principales rutas migratorias desde el Norte de África
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150421_migrantes_ruta_europa_testimonios_ac

³⁵ Cumbre celebrada en Abiyán (Costa de Marfil), los días 29 y 30 de noviembre de 2017.

³⁶ Fuente: Final Declaration V African Union-European Union Summit.

Conclusiones

La globalización ha traído consigo una facilidad de movimiento de personas, materias y activos financieros, lo que ha supuesto nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos, y ha generado, en los países de nuestro entorno, un incremento exponencial de las medidas regulatorias en el ámbito de la securitización.

Así, las políticas migratorias se ven afectadas por una serie de cambios que implican que las fronteras entre los Estados se difuminen, y se lleven a cabo procesos que amplían su radio de acción, más allá de los límites físicos. De este modo, se produce una «externalización de las fronteras», donde existen Estados que ponen en práctica una serie de políticas que van a incidir, no solo en sus límites geográficos, sino también en todas las rutas migratorias que pueden afectarle. De manera particular, la cuestión migratoria se ve afectada por estos procedimientos, llevándose a cabo prácticas típicas de controles aduaneros en terceros países.

En general, este tipo de acciones suponen un proceso de dilución de los límites nacionales. La gestión de las fronteras ha pasado a ser una confluencia de instituciones, incluyendo a los Estados receptores, de origen y tránsito, pero también a organismos supranacionales y organizaciones no gubernamentales. Estas políticas fronterizas y migratorias han generado corrientes críticas, que consideran que se está llevando a cabo una gestión diferencial de las fronteras, y que los Estados desarrollados están llevando su soberanía más allá de los límites fronterizos establecidos.

En Europa, la política migratoria de la UE se ha convertido en uno de los principales campos de acción de la política exterior de seguridad común. Se ha producido una reacción normativa, como respuesta al gran aumento del fenómeno migratorio desde países con una grave situación política y económica, principalmente de zonas del Sahel, el Cuerno de África, Siria, o la ribera sur del Mediterráneo. De este modo, las prácticas regulatorias de la UE han incidido progresivamente en la actuación sobre terceros Estados. Con todas estas acciones la UE fomenta lazos de cooperación, tratando de lograr una armonización legislativa.

La presencia de Estados frágiles en las proximidades de la UE, unido a que el Mediterráneo se ha convertido en una de las mayores fronteras económicas del mundo, han provocado un aumento exponencial de los flujos de migrantes, por lo que la acción exterior europea ha priorizado aspectos relacionados con la seguridad y la contención

de los flujos migratorios. A la vez que las fronteras interiores han ido desapareciendo, se han generado nuevos mecanismos para fortalecer las fronteras exteriores.

Así, se llevan a cabo procedimientos como la gestión de las rutas migratorias, en los que se externalizan los controles fronterizos propios de la UE, trasladando las acciones a los países de origen y tránsito, con el objetivo de identificar a los potenciales migrantes en los puntos de partida. Por tanto, las fronteras de la UE se constituyen como un *continuum*, que añade a las fronteras tradicionales, los controles en terceros países, la mentorización en materia de gestión de fronteras, o los controles dentro de la UE.

Como se ha analizado, las políticas fronterizas que afectan al flujo de migrantes se encuentran inmersas en un proceso de securitización a nivel global. Las decisiones relativas a las rutas migratorias están dentro de las estrategias de seguridad definidas por los Estados y por organizaciones supranacionales, como la UE, que tratan de llevar su «zona de frontera» más allá de sus límites geográficos, extendiéndola a terceros países.

*Antonio Poncela Sacho**
Comandante del Ejército del Aire