

Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países

Migration, Border Control and EU Immigration Agreements with Third Countries

Günther Maihold

Instituto Alemán para Política Internacional
y Seguridad/Stiftung Wissenschaft und Politik
guenther.maihold@sup-berlin.org



Resumen:

Los flujos migratorios a Europa de 2015 provocaron el colapso (temporal) del régimen de fronteras y de migración de la Unión Europea (UE). Frente a la enorme cantidad de migrantes y refugiados y presionada por procesos electorales nacionales, Europa actuó de manera improvisada, sacrificando así la acción conjunta en materia de migración. Ante la crisis, la solidaridad, como lógica básica del proceso de integración europeo, desapareció debido a actitudes nacionalistas y populistas. La coordinación y la confianza entre los Estados Miembros de la UE no se han recuperado, aunque el número de migrantes ha disminuido como resultado de controles más efectivos y acuerdos con países prioritarios en el vecindario europeo.



Abstract:

The migrations of 2015 to Europe have resulted in the (temporary) collapse of the border and migration regimes of the European Union (EU). Due to massive flows of migrants and refugees across the European borders, the institutions of the EU and the Member States reacted with improvisation and driven by national electoral pressures, displacing the fundamentals of joint action in migration policies. Solidarity as one of the fundamentals of the European integration process has disappeared due to nationalist and populist reactions to the crisis. Coordination and mutual trust between the members of the EU have not been restored, but the numbers of migrants has been reduced due to more effective controls and agreements with priority states in the European neighborhood.



Palabras clave:

Migración, refugiados, Unión Europea, asilo, fronteras, acuerdo de Schengen, sistema de Dublín.



Key Words:

Migration, refugees, European Union, asylum, borders, Schengen agreement, Dublin system.

Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países

Günther Maibold

El año de 2015 marca la denominada *crisis migratoria* de la Unión Europea (UE), que llevó a 1.8 millones de personas a Europa en un flujo incontrolado en las fronteras externas e internas del territorio de la UE, que alcanzó proporciones inéditas en décadas. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) registró 1 200 000 llegadas por mar a Europa, entre ellas 853 000 a las costas griegas —con un pico en octubre— y 154 000 a las italianas.¹ Desde entonces, el tema de la migración, su control y el tratamiento que habría de dar a los migrantes se ha convertido en un eje de los debates a nivel nacional y europeo. En varios países europeos se registran efectos electorales importantes con el surgimiento o el fortalecimiento de partidos y movimientos de derecha, cuyo discurso va en contra del descontrol fronterizo, y con un debate que hace hincapié en temas de seguridad ciudadana y la preservación de identidades nacionales, hasta llegar a posturas xenófobas extremas. El clima político alterado desde el “largo verano de la migración” está íntimamente ligado a la decisión de la canciller alemana Angela Merkel, quien el 25 de agosto de 2015 dispuso, en un acto humanitario, que se suspendieran los acuerdos de Dublín para ciudadanos sirios, lo que significó que estos refugiados no

¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Global Migration Trends 2015 Factsheet”, 19 de abril de 2016, en <https://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-trends-2015-factsheet> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

tendrían que ser regresados al país de la UE por el que habían entrado. Con esta decisión se resolvió de manera momentánea la situación de muchos refugiados inmovilizados en la estación de trenes Keleti en Budapest, Hungría. A ello siguió el tránsito por diferentes medios a Alemania y Austria, en transportes especiales, pero también en largas filas de personas que iban a pie por las grandes autopistas que conectan estos países en la llamada *Marcha de la esperanza*.² Las ciudades fronterizas y del interior del país fueron inundadas por la gran afluencia de personas y hubo numerosos voluntarios alemanes que recibieron a los recién llegados con pancartas de bienvenida y regalos. Esta *Willkommenskultur* alemana, o “cultura alemana de bienvenida”, convirtió al país, a ojos vistas de los críticos nacionales e internacionales, en el destino más anhelado de asilo en Europa. Con la famosa frase: “Lo lograremos”, dicha por Merkel el 31 de agosto de 2015, que tenía como propósito irradiar seguridad para afrontar uno de los mayores retos de la historia reciente de Alemania, inició la transformación de la crisis de refugiados de 2015 en la crisis migratoria de 2017, que hasta la fecha domina los debates políticos en toda la Unión Europea.

En este artículo se revisan las diferentes etapas por las cuales ha pasado la política migratoria ante el impacto de la crisis a nivel de la UE, pero también de los Estados Miembros. En la primera parte se detecta una falta de coordinación entre las respuestas nacionales de los países limítrofes del *espacio Schengen* y en las diferentes rutas migratorias hacia la UE. Con la baja capacidad de respuesta por parte de las instituciones comunitarias, tanto ante la afluencia de refugiados como de migrantes económicos, se desarrollan vías nacionales hasta que se logra recuperar la acción comunitaria e intergubernamental en las políticas de asilo y migración ilegal. En la segunda parte, se revisan las iniciativas de externalización y extraterritorialización para controlar de manera preventiva nuevas olas migratorias hacia Europa.

² Para un recuento de los sucesos, véase Bernd Kasperek, “Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe”, en *Near Futures Online*, núm. 1, marzo de 2016, en <http://nearfuturesonline.org/routes-corridors-and-spaces-of-exception-governing-migration-and-europe/> (fecha de consulta: 22 de diciembre de 2017).

De la crisis de refugiados a la crisis de la política migratoria europea

La afluencia de entre ochocientas mil a un millón de personas a Alemania y su deseo de buscar un nuevo futuro también en los países nórdicos, Francia y Reino Unido, es un proceso migratorio cuyo inicio se ubica mucho tiempo atrás. Desde la Primavera árabe (2010-2012) hasta las guerras en Medio Oriente, en particular en Siria, se ha detectado una desestabilización en la vecindad de la UE a causa de una gran movilización de personas que cruzan las fronteras físicas y marítimas que separan el continente europeo de Asia y África en busca de su futuro económico y personal, así como de refugio, en Europa. El fenómeno se ha explicado como *migración mixta*,³ dada la afluencia descontrolada de migrantes de muy diferente índole, es decir, de refugiados, solicitantes de asilo político, migrantes económicos y otros en condición de vulnerabilidad, que se han desplazado de manera irregular hasta los países de la UE. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra en 1951 (en adelante Convención de Ginebra de 1951), obliga a los Estados a prestar protección a los refugiados, mientras que el tratamiento de los demás migrantes está sujeto a las decisiones de cada Estado. Ello ha puesto de relieve de manera generalizada en la UE las políticas de carácter nacional para enfrentar la migración, sin que se haya logrado imponer alguna solución comunitaria para distribuir a estas personas en los diferentes territorios nacionales.

El régimen europeo de migración y asilo

La presión sobre las fronteras europeas ha empantanado muchos elementos de la política integracionista de la UE, especialmente la política del espacio Schengen y el sistema de Dublín. Con el Acuerdo de Schengen (1985), 26 países de Europa decidieron abolir los controles fronterizos.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action", 2007, en <http://www.unhcr.org/mixed-migration.html> (fecha de consulta: 7 de diciembre de 2017).

zos en las fronteras internas, lo cual implicó que estos países empezaran a funcionar en términos migratorios como un solo país. Desde la puesta en marcha del Acuerdo de Schengen en 1995 empezó a funcionar la libre circulación de personas entre los países del espacio Schengen, de los cuales 22 forman parte de la UE, mientras cuatro que no son miembros (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) optaron por unirse al Acuerdo. La decisión de desaparecer las fronteras internas implicó establecer controles comunes en las fronteras externas, especialmente en lo que respecta a la afluencia de personas en busca de refugio y de migración ilegal. Esto resultó en tres elementos básicos:

- Un control fronterizo basado en los elementos conocidos como *smart border*, es decir, controles por medio de la tecnología, la digitalización y la biometrización de los métodos de identificación de las personas.
- La externalización; esto es, establecer controles a distancia de la frontera.
- El establecimiento del régimen de manejo de las políticas de asilo, con base en el sistema Dublín y el sistema Eurodac para el registro de huellas digitales.⁴

Los reglamentos de Schengen permiten suspender transitoriamente en circunstancias excepcionales la libre circulación, previo aviso a la Comisión Europea y a los países vecinos. A lo largo de la crisis migratoria y por amenazas terroristas muchos miembros han recurrido a la anulación temporal del espacio Schengen.⁵

Por su parte, las diferentes versiones del sistema de Dublín tratan de organizar los procesos de postulación de solicitantes de asilo de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, bajo el principio de que el Esta-

⁴ Vassilis S. Tsianos y Brigitta Kuster, “Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 31, núm. 2, junio de 2016, pp. 235-249.

⁵ Sabine Hess y B. Kasparek, “De- and Reestablishing Schengen. The European Border Regime after Summer of Migration”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 56, 2017, pp. 47-77.

do Miembro en donde el postulante ingresó por primera vez a la UE tiene que hacerse cargo del trámite de asilo.⁶

A fin de apoyar a los países limítrofes en su tarea de proteger sus fronteras externas, en 2004 la UE procedió a instalar la agencia Frontex (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE), hoy en día convertida en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con la tarea de proporcionar apoyo técnico adicional a los países de la UE que sufren graves presiones migratorias. Como Frontex no dispone ni de equipo ni de guardia de fronteras, a la hora de coordinar una operación conjunta, depende de que los países de la UE aporten personal, buques, aeronaves y otros recursos. Tiene, por tanto, una función esencialmente coordinadora del despliegue de equipos técnicos adicionales (como aviones y barcos) y de personal de fronteras con formación especializada. Frontex actúa en este sentido como apoyo complementario, respetando la responsabilidad exclusiva de los países en su control de las fronteras exteriores.

Los críticos han llamado la atención a una creciente *securitización* de las políticas fronterizas por medio de la intervención de Frontex,⁷ que al mismo tiempo favoreció a la Comisión Europea en su empeño de fungir como “empresario político supranacional”,⁸ tratando de expandir por esta vía su centralidad en la toma de decisiones. En especial la creación de los equipos de intervención rápida en las fronteras (Rabit, por sus siglas en inglés) en 2007 iba a producir un efecto operativo de respuesta

⁶ Véase Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados Miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), COM (2016) 270 final, Bruselas, 4 de abril de 2016, en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN) (fecha de consulta: 5 de enero de 2018).

⁷ Sarah Léonard, “EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEx and Securitisation through Practices”, en *European Security*, vol. 19, núm. 2, 2010, pp. 231-254.

⁸ Christian Kaunert, “The Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty: Commission Policy Entrepreneurship?”, en C. Kaunert y S. Léonard (eds.), *Developing European Internal Security Policy: After the Stockholm Summit and the Lisbon Treaty*, Londres, Routledge, 2012, p. 33.

inmediata por medio de grupos multinacionales de agentes fronterizos, quienes al momento de intervenir están bajo el mando del Estado Miembro de acogida, siguen sus instrucciones y actúan en presencia de guardias de frontera nacionales. De hecho, se está pensando en aumentar el personal puesto a disposición de la intervención rápida a 1500 elementos, que se reclutan entre las reservas de los Estados Miembros.

Desde 2016, la nueva agencia Frontex puede intervenir con base en un voto de una mayoría calificada en el Consejo Europeo, es decir, incluso yendo en contra de la voluntad de una minoría de Estados Miembros, según el artículo 19 de su reglamento.⁹ Estas modificaciones tienen como finalidad generar una disposición más clara en cuanto a la *responsabilidad compartida* de todos los Estados Miembros de la UE con miras a aumentar su carácter comunitario, sustituyendo el anterior formato de una red de cooperación a un régimen más jerárquico en favor de las instituciones europeas.

El enorme éxodo que se produjo en 2015 generó una presión excesiva en los países de fronteras externas. Estos Estados no han sido capaces de ofrecer a los solicitantes de asilo apoyo y protección, ni cumplir con los requisitos básicos de registro e identificación. Por ello, el sistema de Dublín perdió su homogeneidad en el momento de lidiar con la coyuntura migratoria por parte de algunos Estados limítrofes que dejaron pasar migrantes y refugiados al espacio Schengen sin el debido control, registro y los procedimientos de rigor ante las solicitudes de asilo. Por esta situación se originaron movimientos secundarios de migrantes y refugiados dentro del espacio Schengen,¹⁰ lo cual generó problemas de tránsito, por ejemplo,

⁹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 14 de septiembre de 2016, disponible en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/65db3442-7bcf-11e6-b076-01aa75ed71a1/language-es> (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2017).

¹⁰ Arne Niemann y Natascha Zaun, "EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, núm. 1, enero de 2018, pp. 3-22.

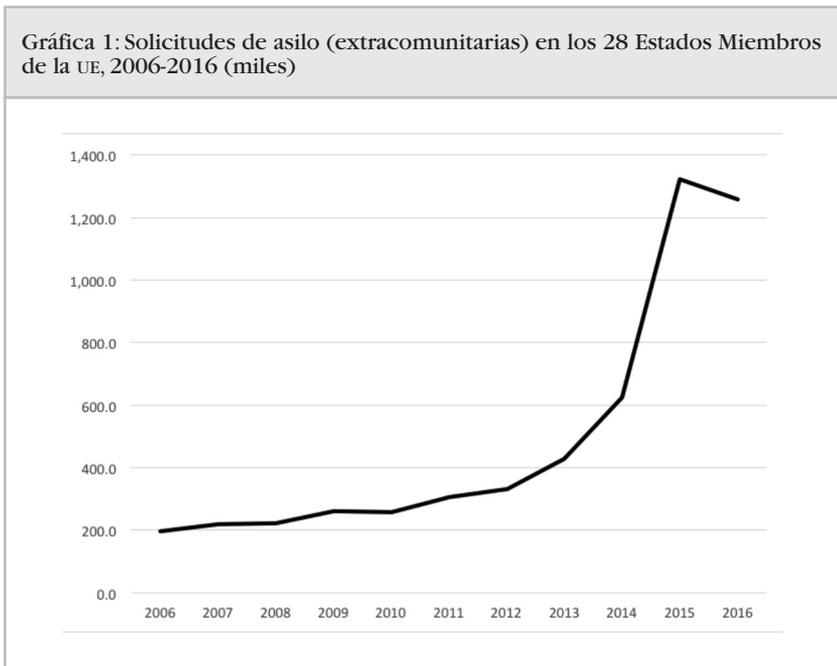
hacia Reino Unido (país que no es miembro del Acuerdo de Schengen), por la considerable aglomeración de personas estacionadas en la ciudad francesa de Calais, el puerto de embarque más importante para cruzar el Canal de la Mancha. Para entonces, la UE ya no era capaz de implementar un procedimiento común para las políticas de asilo que en su aplicación se mantenía en manos de los Estados Miembros. En este sentido, la crisis migratoria fungió como catalizadora para dejar al descubierto las debilidades del sistema supranacional de Schengen, el cual, en ciertos momentos de emergencia, perdió su calidad comunitaria para ser sustituido por un manejo intergubernamental de las fronteras europeas.¹¹

Es evidente que el proceso de creciente desarticulación del funcionamiento en el control de las fronteras se ha ido desarrollando en forma paralela al aumento gradual de las cifras en el número de solicitudes de asilo en la UE hasta 2012, año tras el cual el número de solicitantes de asilo aumentó a un ritmo más rápido hasta 2015, tan sólo en lo tocante a solicitantes de asilo político (véase Gráfica 1). En 2016 se pudo detectar que este número se había reducido, en especial entre personas provenientes de Kosovo, Albania y Siria. Al respecto, Eurostat informa que en 2016, la proporción de ciudadanos sirios en el total pasó de 28.9% a 27.8%. Los ciudadanos afganos representaron 15% del número total de nuevos solicitantes de asilo y los iraquíes, 11%, mientras que los paquistaníes y nigerianos representaron 4% cada uno.¹² En cuanto a los países donde se solicitó el asilo destaca Alemania entre el total de la UE-28 con un aumento de 35% en 2015 a 60% en 2016; otros Estados Miembros de la UE, que registraron un incremento notable en su proporción con respecto al total de la UE-28, fueron Italia (de 3.4% a 10.1%) y Grecia (de 3.2% a 4.1 %), mientras que países con una postura más rígida como Hungría y Suecia, bajaron cada uno más de 10 puntos.

¹¹ A. Niemann y Johanna Speyer, "A Neofunctionalist Perspective of the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, núm. 1 de enero de 2018, pp. 23-43.

¹² "Estadísticas de asilo", en Eurostat. Statistics Explained, 22 de noviembre de 2017, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/es (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017).

La dimensión europea en las políticas de migración se caracteriza por el establecimiento de estándares mínimos, lo cual permitió a los Estados Miembros preservar, por un lado, su espacio de manobra nacional, pero ejercer también, por el otro lado, comportamientos no cooperativos que van más allá del clásico papel del *free-rider*.¹³ Intereses divergentes y la acción nacional competitiva con los acuerdos comunitarios han demostrado ser muy frecuentes cuando la resistencia a las decisiones “de Bruselas” ofrece réditos elec-



Fuente: Gráfico 1: Solicitudes de asilo (extracomunitarias) en los 28 Estados Miembros de la UE, 2006-2016, en “Estadísticas de asilo”, en Eurostat. Statistics Explained, Bruselas, 22 de noviembre de 2017, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/es (fecha de consulta: 6 de febrero de 2018).

¹³ Peter Slominski y Florian Trautner, “How Do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)Use of ‘Europe’ during the Migration Crisis”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, núm. 1, enero de 2018, pp. 101-118.

torales a nivel nacional y puede ser utilizada discursivamente para atizar olas de populismo nacionalista y hasta xenófobo.¹⁴ En la crisis migratoria, las instancias de la Unión Europea se han planteado a los públicos nacionales más como problema que como solución a los retos de la migración y el asilo, los cuales, por su naturaleza transnacional, requieren de cooperación y coordinación conjuntas. En este contexto llama la atención que los estándares internacionales, como la Convención de Ginebra de 1951, se vean violados en estas prácticas nacionales, aunque la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) esté obligando a varios Estados Miembros a su plena observación.¹⁵

En especial en las decisiones de retorno de personas (el promedio europeo de rechazo a las solicitudes de asilo político gira alrededor del cincuenta por ciento),¹⁶ se ha ido dando una discrepancia entre las órdenes de retorno y su efectivo regreso, descrito como “brecha de deportación”, tanto por la falta de voluntad de cooperar en los países receptores como por la resistencia ciudadana, en varios países europeos, a esta práctica de expulsión. Como los refugiados no son tratados de manera uniforme y la proporción de reconocimientos varía, se han visto estimulados los desplazamientos secundarios, es decir, la presentación de la solicitud en otro país de la UE diferente al país de ingreso, y el “asilo a la carta”. La propuesta de reforma al Sistema Europeo Común

¹⁴ Para una descripción de las prácticas de los diferentes países europeos en esta materia, véase Human Rights Watch (HWR), “European Union”, en *World Report 2017: Events of 2016*, Nueva York, HWR, 2016, pp. 257-282, disponible en https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf (fecha de consulta: 6 de febrero de 2018).

¹⁵ Jelena von Helldorff, “The European Court of Justice Enters the Migration Fray”, en Reconnecting Europe Blog, 30 de marzo de 2017, en http://reconnecting-europe.boellblog.org/files/2017/03/European_Court_of_Justice_Migration.pdf (fecha de consulta: 23 de enero de 2018).

¹⁶ Blanca Garcés Mascareñas, “El derecho de asilo en juego”, en Pol Morillas, Elena Sánchez-Montijano y Eduard Soler (coords.), *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*, Barcelona, CIDOB, 2015, pp. 17-20, disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados_10_efectos_colaterales (fecha de consulta: 22 de diciembre de 2017).

de Asilo (SECA),¹⁷ en opinión de los críticos, está más enfocada a restringir que a ampliar los derechos de las personas refugiadas: en lugar de concentrar sus esfuerzos en uniformizar de manera positiva las notables diferencias entre los sistemas nacionales de asilo, prefiere restringir la movilidad de las personas adentro de la UE. Desde este punto de vista, la UE está reaccionando con una actitud: la de presentar a los migrantes como una “amenaza”, securitizando su tratamiento y reaccionando así a las presiones de muchos partidos a nivel nacional que han cosechado votos con una agenda antiinmigración.¹⁸

Todos estos elementos ponen de relieve que desde 2015 el régimen europeo de control de fronteras sufre un colapso, por lo menos temporal. Las reacciones nacionales para “recuperar” las fronteras han estado marcadas por iniciativas que son más bien “parches”, y que dan por resultado una reestabilización contradictoria y un consenso frágil en las instancias europeas.¹⁹ Este apuro político-institucional ha suscitado dinámicas muy diversas. Por un lado, las instituciones europeas han tratado de reconducir el sistema hacia políticas comunes (con las famosas “cuotas” de redistribución de los refugiados); por otro lado, se han generado dinámicas políticas y sociales a nivel nacional con efectos electorales tan impactantes que la composición de gobiernos y la definición de las políticas gubernamentales han cambiado de manera dramática hacia posturas restrictivas y nacionalistas. Las “fronteras duras” se han convertido de nuevo en lemas de campañas electorales, y así han sustituido muchos elementos de los *smart borders* que caracterizaron al espacio Schengen.

¹⁷ Consejo Europeo, “Reformar el Sistema Europeo Común de Asilo”, 10 de noviembre de 2017, en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressure/ceas-reform/> (fecha de consulta: 29 de diciembre de 2017).

¹⁸ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Las personas refugiadas en España y Europa. Informe 2017 de la CEAR*, Madrid, CEAR-Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017, p. 42, disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf> (fecha de consulta: 27 de diciembre de 2017).

¹⁹ S. Hess y B. Kasperek, “Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime”, en *Social Inclusion*, vol. 5, núm. 3, septiembre de 2017, p. 59.

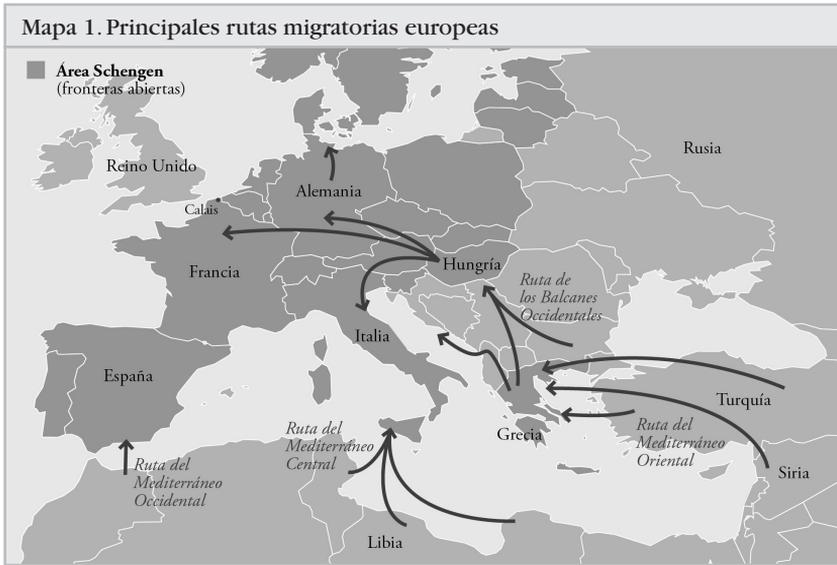
La dimensión externa: acuerdos con terceros países

Europa ha sido desde hace casi dos décadas el destino anhelado por muchos migrantes. Solamente hay que recordar el año 2006, cuando cientos de cayucos —embarcaciones ligeras utilizadas para la pesca costera en Senegal— se hicieron a la mar desde la costa de Mauritania y Senegal para llegar, sobrecargados de pasajeros, a las Islas Canarias de España, a lo que siguieron intentos parecidos en el Estrecho de Gibraltar. También hay que recordar los asaltos colectivos a la verja del perímetro fronterizo en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, donde los inmigrantes traspasan la frontera entre España y Marruecos forzando las vallas.²⁰ De ahí se ha ido dando un proceso de desplazamiento de rutas de migrantes hacia Europa, siempre acompañado de los esfuerzos correspondientes de Frontex para aumentar la vigilancia correspondiente.

La ruta más transitada en el verano de la migración fue la del Mediterráneo Oriental (véase Mapa 1), que fue utilizada sobre todo por familias sirias, iraquíes y afganas que desembarcaron en las costas griegas. El traslado de las islas a la parte continental demostró ser el cuello de botella en el avance de los refugiados, debido a la creciente congestión que se vivía sobre todo en los campamentos de las islas de Lesbos y Samos. Esta situación de hacinamiento ha llevado a muchas organizaciones de derechos humanos a pedir un tratamiento adecuado a estas personas, con lo cual se garanticen estos derechos. Después del paso por tierras griegas, el maremágnum de gente se enfilaba hacia la ruta de los Balcanes Occidentales. Cuando ésta se clausuró, las interminables filas de personas buscaron moverse por los litorales del mar Adriático; sin embargo, debido al cierre de fronteras con Albania, Macedonia o Bulgaria, cientos de refugiados quedaron atrapados en Grecia y no tuvieron más alternativa que la de regresar. La ruta del Mediterráneo Central por Libia es preferida por migrantes y refugiados sirios (43%), afganos (12%), eritreos (10%), nigerianos (5%) y somalíes (3%), y la más peligrosa, ya que muchas vidas se han perdido al cruzar las agitadas

²⁰ Véase Said Saddiki, *World of Walls: The Structure, Roles and Effectiveness of Separation Barriers*, Cambridge, Open Book Publishers, 2017, pp. 57 y ss.

aguas del Mediterráneo en frágiles embarcaciones sobrecargadas por los traficantes de personas que logran mantener este negocio hasta hoy (véase Cuadro 1).



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Situación de refugiados en el Mediterráneo

	Llegadas de personas por vía marítima	Personas muertas o desaparecidas
2017	171 332	3081
2016	362 753	5096
2015	1 015 078	3771
2014	216 054	3538

Fuente: ACNUR, "Mediterranean Situation 2017", en Operational Portal Refugee Situations, en <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

También hay que mencionar la Ruta del Mediterráneo Occidental entre Marruecos y España preferida por refugiados y migrantes que utilizan los territorios de Marruecos y Argelia y tratan de entrar a Europa a través de

los enclaves de Melilla y Ceuta. En 2017 la cantidad de migrantes se triplicó, como claro signo de que el cierre de alguna de las rutas intensificó el tráfico en otra.

Iniciativas de control en las rutas migratorias

Ya en 2013, es decir dos años antes del verano de la migración, se dieron señales de crisis en el sistema de control de fronteras de la UE, cuando 500 personas que trataron de alcanzar con botes neumáticos la isla italiana de Lampedusa murieron al naufragar sus lanchas. Como resultado de las críticas que recibió la marina italiana por no haber respondido al llamado de auxilio de estas embarcaciones, en octubre de 2013 Italia puso en marcha el programa Mare Nostrum para patrullar el Mediterráneo y ayudar a las miles de personas que trataron de llegar al país desde el norte del Magreb y del África Subsahariana, utilizando, en un 95%, el territorio de Libia como lugar de embarque. La operación, que pudo rescatar a 150 000 personas del naufragio, generó varias críticas según las cuales se incitaba a los inmigrantes a lanzarse al mar.²¹ Mare Nostrum era una operación mantenida únicamente por parte de Italia con el afán de “humanizar” la frontera marítima, enfoque que se transformó cuando el 1 de noviembre de 2014 la UE anunció una nueva operación llamada Tritón, organizada por la agencia Frontex. En ella colaboraron 21 Estados a petición de las autoridades italianas, que para entonces estaban desbordadas por esta operación de rescate de personas en el mar. La principal diferencia entre ambas es que Tritón sólo puede intervenir hasta un límite de 30 millas de la costa italiana. Mare Nostrum operaba dentro de las aguas territoriales libias, mientras que Tritón únicamente actúa en aguas territoriales europeas. Mare Nostrum disponía de cuatro helicópteros, tres aviones, dos patrulleros, dos corbetas, dos drones y una nave anfibia. Tritón cuenta con un solo helicóptero, dos aviones y siete patrulleros. Tam-

²¹ Véase la defensa de la operación por parte de la OIM en OIM, “IOM Applauds Italy’s Life-Saving Mare Nostrum Operation: ‘Not a Migrant Pull Factor’”, 31 de octubre de 2014, en <https://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor> (fecha de consulta: 1 de enero de 2018).

bién la diferencia de medios y presupuesto es notable; en tanto que Mare Nostrum fue una operación militar y humanitaria de un Estado Miembro (Italia), enfocada a labores de rescate, Tritón sigue más bien la lógica de controlar fronteras, apoyada por 26 países que compartieron los costos mensuales de 2.9 millones de euros (MDE).

Sin embargo, las tragedias en el Mediterráneo seguían y se expandieron al mar Egeo, donde muchas personas trataron de cruzar las cortas distancias entre Turquía y Grecia en embarcaciones frágiles y sobrecargadas. Frontex inició la operación Poseidón en esta área para ayudar a las autoridades griegas desde 2009 en la vigilancia de sus fronteras, en especial las marítimas, lo que posteriormente se extendió a centros de registro en tierra. Ante el tamaño de los movimientos migratorios, tanto la acción individual de Italia como la operación de la agencia Frontex quedaron rebasadas, razón por la cual el 18 de mayo de 2015 el Consejo Europeo aprobó el Concepto de Gestión de la Crisis para una misión de carácter militar dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), a fin de interrumpir el negocio de las redes de contrabando y tráfico de personas en la zona sur del Mediterráneo Central.²² Esta misión tenía como meta lanzar operaciones en contra de los traficantes en el Mediterráneo similares a la misión Atalanta de lucha contra la piratería en aguas de Somalia (2008-2016). Como resultado, y como parte del planteamiento integral de la UE (European Union's Comprehensive Approach) sobre este asunto, el 22 de junio de 2015, la UE puso en marcha la operación militar en la zona sur de Mediterráneo Central (EUNAVFOR MED), rebautizada posteriormente con el nombre de "Sofía" y con el mismo objetivo de romper el modelo de negocio de los traficantes. Esta misión europea fue avalada además, el 5 de octubre de 2015, por el Consejo de Seguridad, el cual la consideró como una acción dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que autoriza a los Estados Miembros a incautar las embarcaciones utilizadas en el contrabando y el tráfico ilegal de perso-

²² Consejo de la Unión Europea, Decisión (PESD) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la UE en el Mediterráneo Central Meridional (EUNAVFOR MED), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19 de mayo de 2015, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=ES> (fecha de consulta: 6 de febrero de 2018).

nas desde Libia.²³ De esta manera, los Estados Miembros podían actuar individualmente o en el marco de organizaciones regionales y utilizar todas las medidas necesarias para enfrentarse a los contrabandistas o traficantes de seres humanos en cumplimiento de las leyes sobre derechos humanos. Sin embargo, el Consejo también recalcó que, en virtud del derecho internacional, lo anterior no se aplicaría en contra de buques con goce de inmunidad soberana.

Con el avance de la acción individual de un país europeo se colocaba también a las Naciones Unidas en el plan del control fronterizo marítimo, lo cual complementaba los esfuerzos comunitarios explicados en la Agenda Europea de Migración lanzada en mayo de 2015,²⁴ misma que ha sido ampliada hasta la fecha por diferentes planes de acción.²⁵ La Agenda se enfoca en una política de retorno eficaz y humano como parte del enfoque global de la UE para abordar la migración y reducir la migración irregular, en especial evitando posibles incentivos para la migración. Además se instaló un nuevo instrumento de control migratorio con el *hotspot approach*²⁶ (aproximación de los puntos críticos), que se está instalando en zonas y lugares de densificación migratoria, como centros de recepción e identificación de migrantes y refugiados, particularmente en las islas griegas e italianas. En la lógica de las políticas europeas, este instrumento puede entenderse como un sistema de coopera-

²³ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2240/2015, S/RES/2240 (2015), 9 de octubre de 2015, en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240%20\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240%20(2015)) (fecha de consulta: 27 de diciembre de 2017).

²⁴ Comisión Europea, Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2015) 240 final, Bruselas, 13 de mayo de 2015, en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf (fecha de consulta: el 26 de diciembre de 2017).

²⁵ Véase Comisión Europea, “European Agenda on Migration—Legislative Documents”, en https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

²⁶ Comisión Europea, “The Hotspot Approach to Managing Exceptional Migratory Flows”, en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

ción reforzada de las agencias europeas como Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) y Europol, que facilita el apoyo operativo en el territorio de los Estados Miembros con base en la cooperación interagencial.²⁷ Con la implementación de esta nueva modalidad de cooperación entre diferentes agencias, la Comisión Europea recupera el dominio de las instituciones comunitarias en la gestión migratoria para el registro, la identificación, la relocalización y —en caso dado— la repatriación de los migrantes y refugiados. A finales de 2017, funcionaban ya cinco *hotspots* en Italia y cinco *hotspots* en Grecia, que se han ido conformando con personal nacional y expertos delegados por medio de las agencias involucradas procedentes de diferentes Países Miembros de la UE.

La dimensión externa de las políticas de migración

Con el afán de facilitar el control de las fronteras, implementar una dimensión preventiva y salirse por esta vía de la modalidad reactiva y centrada en el manejo de crisis, así como facilitar la repatriación de refugiados cuyas solicitudes de asilo hayan sido denegadas, la UE busca llevar a la práctica varios dispositivos:

Externalización con “misiones de protección”

Aunque formalmente se limitan a situaciones de emergencia, los *hotspots* se han vuelto un modelo que la UE pretende exportar también a países de tránsito y procedencia de migrantes, como un instrumento eficaz de prevención de la migración mixta.²⁸ Sirve para evitar que desde la zona del Sa-

²⁷ Beatriz Prieto, “Los *hotspots*, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, en *Revista Elcano*, núm. 13, marzo-abril de 2016, pp. 7-12.

²⁸ Marie Walter-Franke, “External EU Hotspots: Why the Cat Keeps Coming Back”, en Jacques Delors Institute-Berlin Blog Post, 28 de septiembre de 2017, en <http://www.delorsinstitut.de/en/all-publications/external-eu-hotspots-the-cat-keeps-coming-back/> (fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

hel en África²⁹ se generen flujos de migrantes hacia Libia con la consiguiente presión sobre la peligrosa ruta del Mediterráneo Central hacia Europa. Para tal efecto, con la propuesta del presidente francés Emmanuel Macron, se pretende ubicar en Chad, Níger y Libia “misiones de protección” para combatir el tráfico humano y facilitar la reubicación de las personas migrantes,³⁰ cuyo funcionamiento se acerca al de los *hotspots*.³¹ En estos centros se pretende llevar a cabo la selección de los diferentes grupos de personas incluidas en la migración mixta y determinar, mucho antes de su llegada a las fronteras europeas, sus posibilidades de ingreso. Este interés de externalizar la política migratoria del territorio europeo es uno de los nuevos ejes para tratar de armonizar las acciones en esta materia.

Acción preventiva y vías legales de movilidad

Además, la UE desea hacer realidad, en el marco de las relaciones de la UE con terceros países, su viejo lema en materia migratoria que se había desarrollado desde los años 2000: el tránsito de la migración a la movilidad por medio de asociaciones de movilidad con los vecinos inmediatos de la UE, como Túnez, Marruecos y Egipto. Este concepto, que forma parte del intento de lanzar programas de cooperación con los países de origen y de tránsito de la migración, ha sido reforzado en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM),³² actualizado por última

²⁹ Bernardo Venturi (ed.), *The Security–Migration–Development Nexus Revised: A Perspective from the Sabel*, Bruselas/Roma, Foundation for European Progressive Studies (FEPS)/Istituto Affari Internazionali (IAI), 2017.

³⁰ Comisión Europea, Déclaration conjointe “Relever le défi de la migration et de l’asile”, París, 28 de agosto de 2017, en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm (fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

³¹ Véase Melina Antonakaki, B. Kasperek y Georgios Maniatis, “Counting Heads and Channelling Bodies. The Hotspot Centre Vial in Chios, Greece”, en *Transit Migration 2*, en <http://transitmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/10/ma+bk+gm-vial.hotspot.pdf> (fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

³² Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, COM(2011) 743 final, Bruselas, 18 de noviembre de 2011, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN> (fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

vez por el Consejo Europeo en mayo de 2012. Orientado inicialmente a países clave de la migración ilegal (Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía), se ha extendido hacia otros países como Afganistán y Egipto, con los cuales la UE tiene amplias líneas de cooperación al desarrollo. En este contexto se ubica también el Fondo Fiduciario para África, que permite llevar a cabo proyectos en el nexo de migración y desarrollo, aunque las aportaciones por parte de los Países Miembros hasta finales de 2017 han llegado, con 228 MDE, solamente a un porcentaje menor al anhelado monto de 1.8 MMDE. Un elemento esencial en estos programas de cooperación es abrir vías legales de ingreso a la UE, ya sea en términos de reunificación familiar, permisos de trabajo o estudios.

Asociaciones en materia de migración: Turquía y Libia

Con la celebración de acuerdos con terceros países, la UE ha tomado un camino muy controvertido para controlar el impacto de la presión migratoria sobre sus fronteras. El caso más conocido es el Acuerdo UE-Turquía, hecho público por medio de un comunicado de prensa el 18 de marzo de 2016.³³ Con el afán de controlar las llegadas irregulares en la ruta del Mediterráneo Oriental, se acordó el reasentamiento de personas que habían o iban llegando de manera irregular a las costas griegas. Como muestra de solidaridad con Grecia, los Estados Miembros iban a reubicar a un ciudadano sirio de las islas griegas en otro Estado Miembro por cada sirio que fuera retornado a Turquía. Este acuerdo ha sido ampliamente criticado por no respetar las convenciones internacionales, y también porque se instrumentó en un canje de control fronterizo con Turquía a cambio de liberar más visas para ciudadanos turcos, así como apoyos para la atención a migrantes en territorio turco que ascienden a un monto de hasta seis mil MDE. La consideración de Turquía como “Estado tapón” o “Estado guardián” se conecta con el debate sobre países seguros, a los cuales pueden ser devueltos los solicitantes a quienes

³³ Consejo Europeo, “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”, comunicado de prensa núm. 144/16, Bruselas, 18 de marzo de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (fecha de consulta: 23 de enero de 2018).

se les negó el estatus de asilo político.³⁴ Turquía se ha convertido de esta manera en un “país tercero seguro” o en un “país de primer asilo”, dependiendo del caso individual.

Por otra parte, se ha ido generando un debate jurídico en torno a la legalidad de este acuerdo, pues el Tribunal General de la Unión Europea³⁵ no admitió querellas contra éste por considerarlo fuera de su jurisdicción, al atribuirle la calidad de Acuerdo de Estados Miembros con Turquía, con lo que quedaba fuera de la PESC. En esta lectura, la ambigüedad del acuerdo corresponde a una acción colectiva de varios Estados que cae fuera de las competencias de la misma UE, aunque se están trasladando competencias europeas a la contraparte turca en materia de migración. La implementación del Acuerdo Unión Europea-Turquía, que redujo por lo pronto sensiblemente el número de llegadas de migrantes a Grecia, ha realzado de nuevo la competencia continua entre las acciones de los Estados Miembros (en este caso en el marco del Consejo Europeo), por un lado, y el activismo de la Comisión con iniciativas comunitarias, por el otro.

No debe sorprender entonces que este ejemplo de Acuerdo UE-Turquía haya encontrado su continuación en un entendimiento entre el primer ministro italiano, Paolo Gentiloni, y el jefe del Consejo Presidencial de Libia, Mohamad Fayed al Serraj, quienes firmaron en febrero de 2017 un acuerdo por el que se comprometen a cooperar para atajar el flujo migratorio entre ambos países en la peligrosa ruta del Mediterráneo Central. Italia envió unas naves militares a Libia sobre la base del Acuerdo, como apoyo para el arreglo de varios barcos de las renacidas guardia costera y marina de guerra libias. Además, se acordaron patrullas conjuntas en aguas libias para impedir la salida de embarcaciones

³⁴ Blanca Garcés-Mascareñas y Elena Sánchez Montijano, “Al Acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización”, en *Opinión*, 473, abril de 2017, disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion (fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

³⁵ Tribunal General de la Unión Europea, “The General Court declares that it lacks jurisdiction to hear and determine the actions brought by three asylum seekers against the EU-Turkey statement which seeks to resolve the migration crisis”, comunicado de prensa 19/2017, Luxemburgo, 28 de febrero de 2017, en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf> (fecha de consulta: 23 de enero de 2018).

con migrantes en relativa cercanía de la costa de Libia.³⁶ Tales acciones deben ayudar a reducir los flujos migratorios, desincentivar las embarcaciones ilegales y el negocio de los traficantes de personas, inclusive en aguas libias.

Conclusiones

El tema migratorio en la UE ha sido fusionado con las políticas de control fronterizo, lo cual ha desembocado en un debate sobre la recuperación del control nacional sobre las fronteras en muchos Estados Miembros; al mismo tiempo, han aparecido movimientos de índole nacionalista que enfatizan su rechazo a la imposición de reglas y cuotas “desde Bruselas”.³⁷ La política migratoria de carácter comunitario ha fracasado por el rechazo de varios países a aceptar el sistema de cuotas en la relocalización de migrantes y refugiados de Italia y Grecia a otros Estados Miembros. Los fundamentos de la solidaridad, como lógica de funcionamiento de la UE, se han debilitado por la negativa de varios gobiernos a implementar estas medidas. Aunque el 7 de diciembre de 2017 la Comisión Europea emprendió acciones jurídicas contra diversos Estados Miembros en materia de reubicación de emergencia de refugiados, no hay avances al respecto. Así, República Checa, Hungría y Polonia enfrentarán un juicio ante la Corte General de la UE por incumplimiento de obligaciones.³⁸

Al mismo tiempo —ahora a nivel político—, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, envió una carta preparatoria a la reunión de in-

³⁶ “Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana”, en <http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/Libia.pdf> (fecha de consulta: 16 de febrero de 2018).

³⁷ Véase el artículo de Stéphan Sberro en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

³⁸ Comisión Europea, “Relocation: Commission Refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice”, comunicado de prensa IP/17/5002, Bruselas, 7 de diciembre de 2017, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm (fecha de consulta: 6 de febrero de 2018).

vierno de 2017 (14-15 de diciembre), en la cual él afirmaba que el sistema de cuotas había demostrado ser altamente “divisivo” para la UE y por lo tanto resultaba “inefectivo”.³⁹ Esta situación de procesos simultáneos contradictorios ha revelado nuevamente un profundo desacuerdo en las posiciones de la Comisión Europea, liderada por su presidente Jean-Claude Juncker, quien trata de imponer —aunque sea por la vía judicial— los acuerdos logrados en cuanto a una política migratoria comunitaria por un lado, mientras que el presidente del Consejo Europeo ya está preparando un debate que llevará a la revisión de éstos, con lo cual busca establecer nuevas bases de consenso para limitar los efectos perturbadores del tema migratorio para la integración europea en su conjunto. Las instancias europeas siguen buscando la salida política y operativa del colapso del sistema migratorio y del régimen de asilo político europeo, sin poder suspender una competencia en esta materia, la cual, a su vez, induce a vías individuales por parte de varios Estados Miembros. Mientras tanto, ha vuelto la muerte a las fronteras europeas, una realidad que muchos ciudadanos de la UE pensaban superada con el fin de la Guerra Fría. Una respuesta adecuada a este reto continúa siendo un pendiente de la Unión Europea, sus instituciones y sus miembros.

³⁹ Consejo Europeo, “Leaders Agenda: Migration: Way Forward on the External and Internal Dimension”, diciembre de 2017, en http://www.consilium.europa.eu/media/32083/en_leaders-agenda-note-on-migration_.pdf (fecha de consulta: 26 de enero de 2018).