

The European Union instruments for the externalization of irregular migration management since 2016

Abstract:

After the events of 2016, the European Union detected that its internal mechanisms to regulate migration coming from outside its borders had shortcomings. Thus, since that year, the international organization strengthened its external instruments to fight irregular migration. Thus, border control in third countries, the Agreement with Turkey and the Migration Partnership Framework became particularly important. Between these, they respond to different geo-strategies that the European Union employs abroad to externalize the management of irregular migration and prevent it from reaching its borders.

Keywords:

European Union, externalization of irregular migration, soft power, geo-strategies, internal security.

Cómo citar este documento:

TORONDEL LARA, María. *Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016*. Documento de Opinión IEEE 115/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO115_2021_MARTOR_Instrumentos.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Las llegadas masivas de migrantes en 2016 a la Unión Europea (referida en este documento con la abreviatura UE) procedentes de Oriente Medio y el norte de África pusieron de manifiesto las debilidades de los mecanismos internos que la organización internacional tenía entonces en materia de migración. Tanto el Convenio de Dublín como el Sistema Europeo Común de Asilo se vieron muy afectados por estos acontecimientos. Ante esta situación, la Unión Europea tuvo que buscar otras vías para cubrir los defectos de su política migratoria interna. La solución vino de la mano del refuerzo de los instrumentos externos con los que contaba la Unión Europea para luchar contra la migración irregular¹.

Este documento argumenta que desde 2016 la gestión migratoria de la Unión Europea se ha basado en instrumentos de acción exterior conceptualizados en el modelo de círculos concéntricos de ejercicio del poder más que en el ordenamiento jurídico interno. En este sentido, la principal pregunta de investigación del artículo es cuáles son los principales instrumentos que la Unión Europea utiliza para la gestión de la migración irregular desde 2016.

Las geoestrategias de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular

Existen diferentes estrategias que la Unión Europea aplica para llevar a cabo su acción exterior. Un amplio consenso² considera que la estrategia europea hacia la gestión exterior de la migración se puede definir como círculos concéntricos. En concreto Papageorgiou³ explica que la acción exterior de la Unión Europea en esta materia se

¹ TAGALIPIETRA, Alberto. "The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions", *Instituto Affari Internazionali (IAI)*, 2019, p. 2. Acceso el 10 de mayo de 2021. Disponible en : <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep19673.pdf?refreqid=excelsior%3A496c1c7059a4a30ab33d9bc4a266de95>.

² PAPAGEORGIU, Vasilis. "The Externalization of European Borders", *Center for International Strategic Analysis*, Research Paper No. 23, 2019. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en : https://www.researchgate.net/publication/324780431_The_Externalization_of_European_Borders y BROWNING, Christopher and JOENNEIEMI, Pertti. "Geostrategies of the European Neighbourhood Policy", *European Journal of International Relations*, 14(3), 2008, pp. 519-551. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en : <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066108092311?journalCode=ejta>.

³ PAPAGEORGIU. op. cit., 2018; pp. 11-12.

basa en un modelo de círculos concéntricos con cuatro dimensiones. El círculo interior y primero estaría compuesto por los países de Schengen; el segundo círculo lo llenarían los Estados asociados y los Estados miembros del Mediterráneo; el tercer círculo por Turquía y los países del norte de África y; el cuarto y último círculo formado por la región de Oriente Medio, China y África subsahariana. La Unión Europea presta especial atención al tercer y cuarto círculo. En el tercer círculo, las acciones se centran en los controles de tránsito mientras que el cuarto círculo se basaría en eliminar las motivaciones y los intereses para tomar la decisión de emigrar.

Del mismo modo, Christopher Browning y Pertti Joenniemi⁴ explican la acción exterior europea en base a los diferentes modelos de geopolítica. Entre ellos se encuentran tres modelos de geopolítica: el europeo westfaliano, imperial y neomedieval. Mientras que el westfaliano consiste en que el poder se mantiene en el centro aplicándolo hasta la frontera y el neomedieval se centra en una visión más dispersa del poder, más regionalizada y con varios centros, el modelo imperial europeo es comparable a la representación de los círculos concéntricos. En el modelo imperial, el poder se sitúa en el centro y se extiende hacia el exterior en diferentes grados.

Además, estos dos autores⁵ muestran, con la ayuda del marco de William Walters, que existen diferentes estrategias geopolíticas desarrolladas por la Unión Europea para gestionar la externalización de la migración irregular a terceros países. La primera geoestrategia es la «no-frontera interconectada», o *networked (non)border* en inglés, que está vinculada a la idea de un mundo sin fronteras y a los estudios sobre la globalización. En este tipo de estrategia, las fronteras espaciales se vuelven borrosas y no son tan importantes. Además, esta geoestrategia no divide el interior y el exterior de la frontera en una dicotomía entre un nosotros y un ellos, sino que se centra en compartir la responsabilidad con el exterior. La segunda geoestrategia es la de las «marchas», o *marches* en inglés. Se entiende como una zona que separa diferentes entidades, ya que la zona fronteriza entre el interior y el exterior de la UE se percibe como una zona de contención. El territorio que constituye esta zona de contención se percibe como una que aporta seguridad y que separa el interior de la frontera caracterizada por el caos y el desorden del exterior. La tercera estrategia se denomina *limes* en inglés y contempla un orden jerárquico entre el interior y el exterior de la frontera de la UE estableciendo

⁴ BROWNING y JOENNEIEMI. op. cit., 2008; pp. 522-526.

⁵ Idem, pp. 526-530.

relaciones asimétricas debido a la percepción de un poder desigual. La última geoestrategia se denomina «frontera colonial», o *colonial frontier* en inglés, que concibe la frontera como dinámica y como un área de interacción y violencia, pero también como una zona en la que se puede llevar a cabo una misión de pacificación. Lo central de esta estrategia es la idea de que el interior de la frontera está dispuesto a transformar el exterior con sus propias preferencias. Se pretende una incorporación gradual del exterior al interior cuando esas preferencias del interior se cumplen. La diferencia entre *limes* y esta estrategia es que la primera no ve las fronteras como algo dinámico y no pretende incorporar el exterior al interior.

En este artículo se defenderá que la Unión Europea ha llevado a cabo un modelo de geopolítica imperial o de círculos concéntricos alimentado por los tres principales instrumentos que ha aplicado desde 2016. Además, si bien la geoestrategia de frontera colonial puede verse en las asociaciones de adhesión de la Unión Europea, el documento explicará qué otras geoestrategias de Walter son útiles para entender el comportamiento de la Unión Europea dentro del modelo imperial desde 2016. Se tomará la frontera exterior común de la Unión Europea establecida por el espacio Schengen para interpretar estas geoestrategias siendo el «interior» de la frontera los Estados miembros europeos y el «exterior» el resto.

El control de fronteras europeo en terceros Estados

La externalización del control fronterizo es uno de los instrumentos clave de que dispone la Unión Europea para gestionar la migración irregular que llega a sus fronteras exteriores. El término se define como «el conjunto de procesos por los cuales los actores europeos y los Estados miembros complementan las políticas de control de la migración a través de sus fronteras territoriales con iniciativas que realizan dicho control extraterritorialmente y a través de otros países y órganos en lugar de los propios»⁶.

La externalización del control fronterizo europeo se enmarca en la legitimación que la opinión pública de los Estados miembros hace de las medidas externalizadoras debido a que la población y las instituciones occidentales ya tienen incorporado dentro de su

⁶ MORENO-LAX, Violeta and LEMBERG-PEDERSEN, Martin. "Border-induced displacement: the ethical and legal implications of distance-creation through externalization", *Questions of International Law*, Zoom-in 56, 2019, p.5. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en: http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf.

imaginario colectivo un comportamiento securitizador⁷. Por lo tanto, la externalización del control de las fronteras europeas no tiene muchas opiniones opositoras y se basa en el sentimiento de securitización que ha ido aumentando a lo largo de los años en los Estados occidentales. Las altas instituciones europeas han anunciado con frecuencia que una de sus principales prioridades es proteger las fronteras exteriores contra la migración irregular para poder lograr la seguridad interior⁸.

La Unión Europea tiene dos vías diferentes sobre el ejercicio del control de fronteras en terceros Estados: la celebración de foros de intercambio mutuo (cumbres o conferencias) y la mayor expansión de sus fronteras a terceros países alejando la amenaza de la migración irregular.

Para promover el control de fronteras en terceros países, la Unión Europea —con el uso de su influencia de poder blando o *soft power*— consigue compartir sus conocimientos trabajando sobre el terreno. Inken Bartels⁹ explica que esta difusión y producción de conocimiento que la organización internacional proporciona a terceros países es comúnmente percibida como objetiva y apolítica. Sin embargo, lejos de esta visión, sostiene que los foros que la Unión Europea crea para el intercambio mutuo con los terceros «les permiten integrar sus conocimientos particulares sobre cómo gestionar la migración»¹⁰. Afirma que la organización europea utiliza su poder simbólico para externalizar las políticas migratorias mediante esta difusión de conocimientos. Del mismo modo, Aysen Üstübici¹¹ defiende que la UE intenta obligar a sus vecinos a luchar contra los flujos migratorios irregulares a su lado. Por lo tanto, los diferentes discursos europeos desplegados en los diferentes foros de intercambio mutuo están moldeando la dirección de las políticas de los terceros países adaptándolas a puntos de vista similares para luchar juntos contra la migración irregular.

⁷ PAPAGEORGIOU. op. cit., 2018; p. 5.

⁸ ÜSTÜBICI, Aysen and İÇDUYGU, Ahmet. "Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey", *New Perspectives on Turkey*, No. 00, 2018, p. 6. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329159896_Border_closures_and_the_externalization_of_immigration_controls_in_the_Mediterranean_A_comparative_analysis_of_Morocco_and_Turkey.

⁹ BARTELS, Inken. "Practices and Power of Knowledge Dissemination. International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia", *Movements Journal*, vol. 4, Issue 1/2018, 2018, p. 48. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en: <https://movements-journal.org/issues/06.wissen/03.bartels--practices-and-power-of-knowledge-dissemination-international-organizations-in-the-externalization-of-migration-management-in-morocco-and-tunisia.pdf>.

¹⁰ Idem.

¹¹ ÜSTÜBICI. op. cit., 2018; p. 7.

A diferencia de este punto de vista que posiciona una relación jerárquica entre la Unión Europea y sus vecinos, Sandra Lavenex¹² propone una perspectiva diferente que es la de la gobernanza horizontal. Esta perspectiva de gobernanza percibe las relaciones de vecindad de la UE como un proceso gradual de «institucionalización horizontal formal e informal»¹³. Además, lo que explica esta autora es que desde esta perspectiva la influencia de la Unión Europea no es jerárquica y no tiene una motivación de liderazgo de los terceros países, sino que es un intento de crear con ellos una estructura normativa común con la particularidad de incluirlos en el proceso.

Sin embargo, uniendo ambas opiniones, la de Lavenex y la de Bartels, aunque tienen diferentes formas de percibir las motivaciones de la Unión Europea en el control de las fronteras exteriores, no son necesariamente excluyentes sino complementarias. Puede ser cierto que la UE ha extendido en muchas ocasiones su influencia de forma no jerárquica, pero eso no significa que no haya intentado introducir su perspectiva europea y occidental en las políticas migratorias en terceros países. Por lo tanto, se puede afirmar que la UE ha jugado inteligentemente su poder blando.

Sea como fuere, teniendo en cuenta el modelo de círculos concéntricos del ejercicio del poder, la gestión europea del control de las fronteras en terceros países se lleva a cabo mediante la combinación de la estrategia de *limes* y de «marchas»: quiere consolidar su «imperio» dentro del espacio Schengen a la vez que quiere empujar la amenaza —la migración— hacia otras fronteras más remotas teniendo una zona de contención en medio que funcione como un elemento de seguridad.

Acuerdo Turquía-UE

Con anterioridad a la crisis migratoria irregular de 2016, la UE ya contaba con varios instrumentos con los que podía abordar la migración de forma externa. Se puede mencionar el Enfoque Global de la Migración (GAM) de 2005 o el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) de 2011. Este último se basaba en varios ámbitos políticos como la cooperación al desarrollo, la migración y el asilo o la política de ayuda

¹² LAVENEX, Sandra. "A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?", *Journal of European Public Policy*, 15:6, September 2008, pp. 938-955. Acceso el 9 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/248990500_A_Governance_Perspective_on_the_European_Neighbourhood_Policy_Integration_beyond_Conditionality.

¹³ Idem, p. 939.

y vecindad. Sin embargo, el hecho de tocar varias áreas llevó a la fragmentación y, por tanto, a su ineficacia. En 2015, se lanzó la Agenda de Migración centrada en un enfoque de seguridad. En ella se afirmaba la necesidad de centrarse en las causas de la migración, el refuerzo de las fronteras y los acuerdos de readmisión. Ese mismo año, en la Cumbre de La Valeta, la UE admitió su fracaso en materia migratoria ante los jefes de Estado y de Gobierno de varios países africanos y dejó claro que la UE debía adoptar nuevas medidas para hacer frente a la crisis.

En esta línea, uno de los primeros pasos directos en la externalización de la migración irregular fue la nueva declaración firmada con Turquía¹⁴. Aunque la UE tenía acuerdos previos con Turquía y su relación se remonta tiempo atrás, el más reciente es el punto de inflexión en la gestión de la migración irregular por parte de la UE, ya que decidieron actuar directamente en el exterior. El 20 de marzo de 2016, el Acuerdo entró en vigor con el objetivo de crear «un sistema capaz de detener el flujo migratorio antes de que llegue a la UE»¹⁵ por parte de Grecia. Como afirma Üstübeci¹⁶, el Acuerdo se entiende como la «continuación de la externalización de las políticas migratorias y fronterizas de la UE».

Como se ha dicho, el Acuerdo tenía como objetivo limitar el número de migraciones irregulares, así como de solicitantes de asilo que entraban en suelo europeo. La declaración incluía, como explica Kyilah Terry¹⁷, que «los migrantes irregulares que intentaran entrar en Grecia serían devueltos a Turquía, y Ankara tomaría medidas para evitar que se abrieran nuevas rutas migratorias. A cambio, la Unión Europea acordó reasentar a los refugiados sirios de Turquía de forma individual, reducir las restricciones de visado para los ciudadanos turcos, pagar 6000 millones de euros en ayuda a Turquía para las comunidades de migrantes sirios, actualizar la unión aduanera y reactivar las conversaciones estancadas sobre la adhesión de Turquía a la Unión Europea». Así, con el Acuerdo lo que se pretendía era reducir la presión que suponía el deseo de llegar a la Unión Europea por parte de la migración irregular.

¹⁴ TAGALIPIETRA. op. cit. 2019; p.7.

¹⁵ Idem.

¹⁶ ÜSTÜBICI, op. cit., 2018; p. 20.

¹⁷ TERRY, Kyilah (2021). "The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint", *Migration Policy Institute*, 2021. Acceso el 10 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>.

El Acuerdo Turquía-UE se enmarca, de nuevo, en el modelo imperial. Con este acuerdo, la Unión Europea deja claro que ve el exterior como una fuente de inestabilidad e inseguridad de la que tiene que protegerse asegurando sus propias fronteras. Además, el acuerdo entre estos dos actores se plantea, desde la perspectiva de la Unión Europea, como una geoestrategia de «las marchas» que dibuja a Turquía como la zona de contención ya que el exterior se percibe como caótico e inmerso en la inestabilidad, como de alguna manera lo fue por las consecuencias de las Primaveras Árabes o la guerra civil siria.

Marco de Asociación para la Migración

Si el Acuerdo entre Turquía y la UE era una política orientada al este, el Marco de Asociación Migratoria (MPF, por sus siglas en inglés) tiene una orientación hacia el continente africano. Como explicó la Comisión Europea en 2016, este instrumento se incluye dentro las herramientas de la política de desarrollo y vecindad de la UE y «debería reforzar la creación de capacidades locales, incluso para el control de fronteras, el asilo, la lucha contra el contrabando y los esfuerzos de reintegración»¹⁸. Además, la Comisión también destacó que los Estados miembros de la Unión Europea y los terceros países debían trabajar juntos para ordenar los flujos migratorios irregulares.

El marco tiene dos objetivos. A corto plazo, salvar vidas en el Mediterráneo, así como aumentar los retornos de la migración irregular a sus países de origen y de tránsito. A largo plazo, abordar las causas de la migración irregular, así como mejorar las oportunidades en los países de origen. Se prestó especial atención a cinco países por su importancia como puntos de origen y tránsito: Mali, Níger, Nigeria, Etiopía y Senegal. La Unión Europea contribuye a reducir los flujos apoyando a estos países en tres ámbitos principales: el refuerzo de las fronteras, la ampliación de la proporción de migrantes no autorizados que son devueltos y el tratamiento de las principales causas de la migración¹⁹.

Con ello, la Unión Europea vincula la colaboración y cooperación de estos países a condicionalidades. Por lo tanto, uno de los problemas del MPF es que, aunque tiene en

¹⁸ "Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration", *European Commission*, 2016. Acceso el 10 de mayo de 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>

¹⁹ TAGALIPIETRA. op. cit. 2019; p. 12.

cuenta la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros, no presta demasiada atención a los intereses propios de los terceros países. En consecuencia, no todos los países que participan en este marco están dispuestos a satisfacer las condiciones de la Unión Europea y a trabajar con ella²⁰.

A la luz de esto, como ya se ha mencionado, la UE intenta expandir su visión y sus valores a terceros países con herramientas de condicionalidad con el objetivo de asegurar sus propias fronteras externalizando la gestión de la migración irregular lejos de su territorio. Además, el MPF también forma parte del modelo de uso del poder de los círculos concéntricos. Sin embargo, si el acuerdo entre Turquía y la UE tenía una geoestrategia de «marchas» en la que se consideraba a Turquía como una zona de contención, el MPF está impulsado por una motivación geoestratégica definida por los *limes*. El MPF tiene, desde el punto de vista europeo, matices que presentan a la UE con una superioridad frente a terceros Estados. Además, el MPF es un intento directo por parte de la organización internacional europea de contener y disuadir la migración irregular securitizando sus fronteras con el objetivo de preservar su seguridad.

Conclusión

Aunque existen otros instrumentos que podrían haberse expuesto en el marco de la externalización de la gestión de la migración irregular como la Política Europea de Vecindad o los Acuerdos de readmisión, este artículo estudia los instrumentos que aparecieron y cobraron relevancia tras la detección de los fallos de la política migratoria interna europea en 2016. La tesis principal es que, desde ese año, la Unión Europea dirigió su atención a hacer frente a la migración irregular fuera de sus fronteras persiguiendo la securitización de las suyas propias. A la luz de los argumentos expuestos en el documento, esta tesis se cumple en la práctica.

Para responder a la pregunta principal de la investigación —¿qué instrumentos aplica la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016?— es de especial importancia la gestión del control de fronteras en terceros países, el Acuerdo UE-Turquía y el Marco de Asociación Migratoria. Desde un punto de vista crítico, estos instrumentos han contribuido a consolidar la política migratoria europea que

²⁰ Idem.

se caracteriza por el modelo imperial o de círculos concéntricos de ejercicio del poder donde las geoestrategias de «las marchas» y de *limes* han sido igualmente útiles.

Como comentario final, hay que destacar las dos caras de la externalización de la gestión de la migración irregular. Una de ellas, explicada en el presente artículo, se centra en una perspectiva crítica de esta cuestión centrandolo la atención en la motivación de interés propio que tiene la Unión Europea hacia la acción exterior a otros países con el objetivo de securitizar su propio territorio. De este modo, la Unión Europea ejerce su papel de poder normativo con un interés egoísta. Sin embargo, por otro lado, el punto de vista positivo, aunque menos popular, debería ser el hecho de que en el intento de ejercer su poder normativo a los terceros países podría lograr otros objetivos como la defensa de los Derechos Humanos, la lucha contra la corrupción o contra los sistemas políticos autoritarios en los países en desarrollo.

Sea como fuere, la Unión Europea como actor internacional en el sistema global está, desde un punto de vista realista, trabajando por conseguir mejores condiciones dentro de sus fronteras a la vez que las securitiza para sobrevivir.

*María Torondel Lara**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

@LaraTorondel