



FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

**LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS FRONTERAS Y LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SENO DE LA
UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS DE LAS TENSIONES GEOPOLÍTICAS
EXISTENTES A AMBOS LADOS DEL MEDITERRÁNEO.**

Autora: Carmela Marquina de Saracho

Tutora: Irene Claro Quintáns

5º curso de Derecho y Relaciones Internacionales (E-5)

Trabajo de Fin de Grado

Relaciones Internacionales

Madrid

Junio, 2020

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen:

La actual estrategia de la Unión Europea en materia de control fronterizo y política migratoria en la región del Mediterráneo, basada en la externalización de la misma a sus vecinos del Norte de África, no es más que el fruto del fracaso en la implementación de una estrategia bifronte que aborde la problemática de la inmigración a Europa desde su doble perspectiva regular e irregular. Por otra parte, esta externalización se entiende como una pieza fundamental dentro del marco político que regula las relaciones entre la Unión Europea y el Norte de África (Sahel-Magreb), y que tiene como punto de partida un enfoque basado estrictamente en la condicionalidad. Tomando como punto de partida los casos de Libia y Marruecos, a lo largo de este trabajo se abordará la relación existente entre ambas dinámicas, que forman parte de la realidad común del espacio Mediterráneo, bajo una doble hipótesis: que esta estrategia no sólo supone un importante obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones europeas en materia de Derechos Humanos, si no que a largo plazo, también supone una grave amenaza para los esfuerzos democratizadores en la región, que se ven socavados por la misma dinámica que pretende impulsarlos al fomentar relaciones de interdependencia que no representan más que una nueva forma de dominación.

Palabras clave: control fronterizo, política migratoria, UE, Libia, Marruecos, Política Europea de Vecindad (PEV), securitización, condicionalidad, externalización.

Abstract:

The European Union's current strategy on border control and migration policy in the Mediterranean region, based upon the idea of its externalisation towards the EU's North African neighbors, constitutes one of the main implications of the Union's failure in implementing a two-pronged strategy that addresses the problem of immigration to Europe from its dual regular - irregular perspective on immigration. On the other hand, this externalisation is understood as a fundamental piece within the political framework that regulates relations between the European Union and North Africa (Sahel-Maghreb), and which has as its starting point an approach based strictly on conditionality. Taking the cases of Libya and Morocco as a starting point, this paper will address the relationship between the two dynamics, which are part of the common reality of the Mediterranean area, under a double hypothesis: that this strategy not only represents a major obstacle to the fulfilment of European obligations in the field of Human Rights, but in the long term, it also poses a serious threat to democratisation efforts in the region, which are undermined by the same dynamic that seeks to boost them by promoting relations of interdependence that represent nothing more than a new form of domination.

Key words: border control, migration policy, European Union, Libya, Morocco, European Neighborhood Policy (ENP), securitization, conditionality, externalization.

LISTADO DE ABREVIATURAS

- ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, o “UNHCR” en inglés
- AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
- AR: Alta Representante
- Art.: Artículo
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CDI: Comisión de Derecho Internacional
- CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
- CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros
- CONCORD: Confederación Europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria
- ECRE: Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados
- EGS: Estrategia Global de Seguridad
- ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- ICJ: Comisión Internacional de Juristas
- OIM: Organización Internacional de Migraciones
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
- PEM: Partenariado Euro-Mediterráneo
- PEV: Política Europea de Vecindad
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea
- SJM: Servicio Jesuíta a Migrantes
- TUE: Tratado de la Unión Europea
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- UA: Unión Africana
- UNSMIL: Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia

ÍNDICE

Listado de abreviaturas.....	4
1. Introducción.....	6
1.1. Hipótesis	7
1.2. Objetivos y Estructura.....	7
1.3. Metodología	9
2. Marco Teórico: Análisis de la evolución histórica del control fronterizo y política migratoria de la Unión Europea.	10
2.1. De Maastricht a Lisboa: Hacia la construcción de una política común en materia de control fronterizo e inmigración.....	10
2.2. La era Post Lisboa y la consagración de una aproximación bifrente al fenómeno migratorio: Principales instrumentos y sus consecuencias	14
3. La estrategia de la condicionalidad en la Política Exterior Europea: Aproximación a las Relaciones UE – Norte de África.....	21
4. Una aproximación a la doble realidad Euro-Mediterránea: análisis de la interacción entre las tendencias de condicionalidad y externalización. Los casos de Libia y Marruecos.....	30
4.1. Análisis de la relación condicionalidad – externalización desde una perspectiva política. 30	
4.2. Análisis de la relación condicionalidad – externalización desde una perspectiva económica	36
5. Consecuencias de esta dinámica en la región Euro Mediterránea.....	40
6. Conclusiones	43

1. Introducción

Desde sus orígenes, el concepto de frontera ha estado asociado a la idea del Estado Nación como principal actor de la esfera política internacional, configurándose como una delimitación de un Estado con respecto de otro. En palabras de FÉRNANDEZ CARRIÓN, la frontera se entiende como una “localización geográfica de tierra de nadie u otra tierra, que separa dos realidades, con una connotación política sobre una realidad geográfica constatable”. El carácter político de este elemento no sólo es innegable, si no que se encuentra además intrínsecamente ligado al Derecho Internacional en tanto en cuanto resulta la base sobre la cual se asientan elementos tan fundamentales para la configuración jurídico-política del Estado como lo son su soberanía o su competencia personal y territorial, y cuestiones tales como la nacionalidad o extranjería (Del Valle Gálvez, 2002, p. 300). No obstante, el concepto de frontera se ha visto profundamente alterado por las múltiples transformaciones en las que se ha visto inmersa la Comunidad Internacional desde principios de la década de los ochenta en el marco del fenómeno globalizador . En particular, la tendencia general consistente en alcanzar progresivamente un mayor grado de integración, y que a pesar de haberse visto afectada en la última década por fenómenos tales como el “Brexit”, el “America First” de Donald Trump o incluso la actual crisis sanitaria consecuencia de la pandemia de COVID-19, sigue siendo la realidad dominante; ha llevado a cuestionarnos tanto el significado como funciones tradicionales de esta institución.

A mayor abundamiento, el fenómeno migratorio se ha convertido en un protagonista indiscutible del panorama sociopolítico y geoestratégico de nuestra década: desde las caravanas de migrantes que recorren por tierra el ancho y largo del continente suramericano, a los miles de refugiados climáticos que han visto sus hogares en Asia y África desaparecer, pasando por las oleadas de personas que a diario llegan a nuestras costas escapando de la guerra y en busca de un futuro mejor al otro lado del Mediterráneo. En consecuencia, podemos observar como las instituciones políticas han moldeado su respuesta a este fenómeno en sintonía con la tendencia de “securitización” reinante: los Estados ya no se conforman con configurar su frontera en torno a un elemento imaginario – o físico, como ocurre en nuestro país con la Valla de Ceuta y de Melilla -, si no que han articulado sus políticas migratorias basándose en una estrategia de integración de terceros estados a los que poder externalizar el control de las mismas.

De este modo, y bajo el telón de fondo de los marcados contrastes que constituyen parte indiscutible del espacio mediterráneo, la estrategia trazada desde las instituciones europeas cobra una especial relevancia no sólo por las plausibles diferencias que se puedan llegar a advertir entre la misma y los valores que dichas instituciones representan, sino también en gran medida por el papel que desde Europa se ha pretendido desempeñar en el desarrollo de sus vecinos regionales del Norte de África, abogando por una estrategia de exportación de los valores democráticos y liberales propios de la Unión que no termina de satisfacer los intereses que llevaron a su adopción en primer lugar.

1.1. Hipótesis

Este trabajo parte de la hipótesis de que la actual estrategia de externalización de las políticas fronterizas y migratorias en la frontera sur de la UE a sus vecinos del Norte de África implica la consolidación de unas relaciones geopolíticas entre ambos bloques que, por un lado suponen una grave amenaza para los esfuerzos democratizadores en la región, que se ven socavados por la misma dinámica que pretende impulsarlos al fomentar relaciones de interdependencia que no representan más que una nueva forma de dominación; y por el otro, suponen un importante obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones europeas en materia de Derechos Humanos.

1.2. Objetivos y Estructura

El presente trabajo parte de una serie de objetivos, tanto principales como secundarios, entre los que se incluyen:

- I. Estudiar la evolución histórica del control fronterizo y política migratoria en la Unión Europea, a raíz de las implicaciones del acervo Schengen y del Consejo Europeo de Tampere, por una parte; y por otra, del estado de la cuestión en la actualidad tras la adopción del Tratado de Lisboa.
- II. Analizar la postura adoptada por la UE en sus relaciones de política exterior con terceros estados no miembros que forman parte de su vecindario, y en particular, con la región del Norte de África, a la par que examinar la posible interrelación que exista

entre la misma y los objetivos de la Unión Europea en materia de control migratorio como fruto de la doble dinámica condicionalidad – securitización.

- III. Determinar, en los estudios de caso de Libia y Marruecos, el rol desempeñado por las relaciones económicas y político-diplomáticas en el fortalecimiento de la relación condicionalidad – securitización
- IV. Reflexionar acerca de los obstáculos que la actual dinámica condicionalidad – securitización presente en la política exterior de la UE para con sus vecinos del Norte de África representa a ambas orillas del Mediterráneo.

En cuanto a los motivos que justifican la elección del presente tema de estudio, destacan entre otros el creciente grado de externalización de las referidas políticas de control fronterizo y migratorio, un fenómeno que a su vez encuentra respuesta en el cada vez mayor número de voces críticas de entre la doctrina que denuncian esta realidad. Asimismo, llama también la atención la falta de resultados que estas políticas de externalización han arrojado, puesto que a pesar de que, como se examinará a lo largo de este trabajo, la puesta en práctica de este tipo de estrategias no constituye ninguna novedad en el seno de la Unión Europea; el número de llegadas de inmigrantes irregulares a la frontera Sur de la Unión ha aumentado de forma considerable en la última década. Todo ello es lo que lleva a asumir que, presumiblemente, las políticas implementadas hasta la fecha no resulten las adecuadas para hacer frente al inmenso reto que supone la ordenación de una auténtica política migratoria a nivel europeo que sea transversal y coherente con el debido respeto a los derechos humanos.

De este modo, el presente trabajo se estructurará de la siguiente forma: primero se procederá a realizar una primera aproximación al marco teórico de la regulación de las políticas migratorias y fronterizas en la UE desde una perspectiva cronológica, tomando como punto de referencia la adopción del Tratado de Lisboa. A continuación, se pasará al estudio de las directrices e instrumentos en los que se ha basado la construcción de las relaciones Unión Europea – Norte de África en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, más conocida como la PESC. De este modo, a lo largo de dicho apartado se procederá a examinar las relaciones de interdependencia existentes entre el enfoque de la condicionalidad adoptado por la UE, y la dinámica de externalización y securitización de las políticas de control

migratorio y fronterizo. A mayores, y tomando como referencia el estudio de los casos de Libia y Marruecos, la siguiente sección del trabajo girará en torno a las implicaciones prácticas de la doble dinámica condicionalidad – externalización, analizándolas desde una perspectiva tanto política como económica que nos permita obtener una visión holística de la problemática asociada a la movilidad en el contexto euro-mediterráneo. Por último, se procederá a reflexionar sobre los obstáculos que la consolidación de dicha dinámica ha demostrado tener para el conjunto de los actores involucrados: por una parte, se abordará el potencial choque entre las obligaciones jurídicas imponibles a la Unión Europea en materia de protección de los derechos humanos y las políticas objeto del presente trabajo, y por otra, sus efectos colaterales para con los esfuerzos democratizadores en la región, que se ven socavados por la misma dinámica que pretende impulsarlos al fomentar relaciones de interdependencia que fomentan la perpetuación de una concepción neocolonialista de las relaciones euroafricanas.

1.3. Metodología

Dado lo extenso del tema a abordar, y en consonancia con las limitaciones propias del instrumento de estudio, este trabajo se centrará en abordar en un mayor nivel de intensidad el fenómeno de la externalización tomando como marco temporal el periodo desde la adopción del Tratado de Lisboa hasta la actualidad. Aun cuando las reflexiones y conclusiones fruto de este estudio se enmarquen en el ámbito más general de las relaciones entre la Unión Europea y la región del Norte de África, se prestará especial atención a los casos particulares de Marruecos y Libia. A pesar de lo cambiante y dinámico de los flujos migratorios, se han elegido estos dos países al tratarse por un lado de los tradicionales y principales puntos de salida hacia Europa desde el Norte de África, y por otro lado, por tratarse de los dos países en los que es posible observar un mayor grado de externalización fronteriza y migratoria de entre toda la costa mediterránea norteafricana.

El presente trabajo se apoya en el método de estudio cualitativo siguiendo un triple enfoque analítico – sintético – inductivo. De este modo, y mediante la utilización de una amplia variedad de fuentes primarias y secundarias, jurídicas y académicas; a través del método analítico se abordará el estudio de la evolución de las políticas europeas en materia de inmigración y control fronterizo. Por su parte, el método sintético nos permitirá obtener una visión integral y holística de las relaciones euro mediterráneas establecidas hasta la fecha por medio de los distintos

instrumentos existentes en el marco de la PESC. Asimismo, el método deductivo nos permitirá abordar los estudios de caso de Libia y Marruecos, de modo que a través de su estudio particular podamos hacer una verdadera aproximación a la situación existente a nivel regional.

2. Marco Teórico: Análisis de la evolución histórica del control fronterizo y política migratoria de la Unión Europea.

2.1. De Maastricht a Lisboa: Hacia la construcción de una política común en materia de control fronterizo e inmigración.

El ejemplo de la Unión Europea resulta particularmente significativo al tratarse del primer caso en el que, en el marco de un proceso de integración supranacional, el tradicional modelo de Estado-nación ha cedido el ejercicio de las competencias jurídicas y políticas en materia de control fronterizo, y por tanto, en política migratoria. Este proceso de cesión de competencias tiene como punto de partida la instauración de uno de los pilares fundamentales en el funcionamiento de la Unión hoy en día: la libre circulación de personas, propugnada tanto por el Acuerdo (1985), como por el Convenio Schengen (1990). Ambos instrumentos sirvieron como soporte para articular un espacio libre de fronteras internas, en base al cual se modificaron, por primera vez, las legislaciones nacionales de los Estados Miembros en la materia. Entre otras novedades, el Convenio supuso la supresión de los controles en las fronteras comunes y la realización de los mismos en las fronteras exteriores; la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y el establecimiento de normas uniformes de control en ellas; la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las estancias cortas; la coordinación entre administraciones de cara a la supervisión de las fronteras, o la determinación de la responsabilidad de los transportistas en la lucha contra la inmigración irregular (BOE, 1994).

Es precisamente ante el establecimiento de este espacio interior libre de fronteras (lo que hoy día es conocido como el “espacio Schengen”), que se dispara la preocupación entre los Estados Miembros en torno al fenómeno migratorio. La buena salud de la que gozaban las economías de la Unión en aquella época, así como los importantes avances en materia de derechos y protección social que se habían logrado entre sus miembros habían convertido a los Estados partícipes del proyecto comunitario en una atractiva opción para los inmigrantes de

países vecinos, y en especial tras la caída del Muro de Berlín, de Europa del Este. El temor por enfrentarse a una hipotética oleada de migrantes de terceros Estados es el verdadero motivo que se esconde detrás del que fue el primer debate en torno a la necesidad de reforzar las fronteras exteriores de la Unión (Garcialoro, 2008, p. 23). Y, por consiguiente, no es de extrañar que los frutos de tal reflexión fuesen de una naturaleza restrictiva: si se renuncia a las “murallas” internas de protección, se necesitará que la exterior sea aún mas fuerte. La Unión Europea comenzaba, por aquel entonces, a aproximarse a la noción actual de “fortaleza” que la caracteriza.

Desde un punto de vista distinto, el caso de la Unión también resulta de especial interés por la mutabilidad intrínseca que confiere al concepto de frontera. Si hasta entonces la frontera se había concebido en torno a la idea de lo estático, un trazado fijo que se ceñía estrictamente a los límites geográficos del Estado en cuestión al que correspondiese; el progresivo crecimiento de la Unión (tanto en número de miembros como en la intensidad de la integración en ella alcanzada) conduce a la superación de esta doctrina, pasando a concebir la frontera como una realidad mutable y permeable, abierta y en constante evolución (Rrushi, 2014, p. 8). Esta mutabilidad intrínseca de las fronteras comunitarias supone también un factor de peso a la hora de intentar explicar el carácter “securitizador” propio de la actual política europea en materia de control fronterizo y migratorio.

La relación triangular existente entre los conceptos de “seguridad”, “fronteras” e “inmigración” tiene sus orígenes a finales de la década de los noventa, y desde entonces ha venido intensificándose hasta alcanzar cuotas que entonces presumiblemente resultarían inimaginables. La explicación a este fenómeno la encontramos en la paulatina transformación que han sufrido las políticas de seguridad en el marco de una sociedad cada vez más globalizada y transnacional: ante un escenario en el que el crimen no conoce de fronteras, la seguridad se ha convertido en una materia transversal, en la que han acabado incluyéndose hasta nuestras políticas migratorias y de control fronterizo (Naranjo Giraldo, 2014, p.16). Si a nivel mundial el máximo exponente de esta tendencia lo podemos encontrar en las medidas adoptadas por Estados Unidos en las postrimerías del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, a nivel europeo cabe destacar el impacto producido por el Consejo de Tampere. Este Consejo Europeo, celebrado en octubre de 1999, supuso el impulso necesario para la constitución de la arquitectura sobre la que se asienta hoy día el ELSJ, y en particular, la política de asilo y migración común de la Unión Europea (Comisión Europea, 2000). En este aspecto, no resulta

baladí que dos de los cuatro pilares¹ propuestos en aquel Consejo supongan, en su realización práctica, la exteriorización de las fronteras europeas: este es, en efecto, el enfoque que caracteriza a los pilares correspondientes a la colaboración con los países de origen y la gestión de los flujos migratorios². En otras palabras, la política de asilo e inmigración se configura como una serie de prácticas orientadas hacia “*la necesidad de un control consistente de las fronteras exteriores para detener la inmigración ilegal y combatir a quienes la organizan y cometen crímenes relacionados*” (Pinyol, 2012, p. 262).

El espíritu de Tampere, reforzado por los consiguientes Consejos de Laeken (2001), y Sevilla³ (2002); puede verse plasmado en el Tratado de Lisboa, obra refundacional de la Unión Europea en la que queda por fin superada la estructura en pilares que hasta entonces caracterizaba el funcionamiento del club comunitario. Ratificado en 2006, en él la política migratoria común (que engloba los ámbitos del control fronterizo, asilo e inmigración) se articula a lo largo del Capítulo 2 del Título IV del TFUE, relativo a la regulación del ELSJ. En él queda definida por la necesidad de lograr “*una gestión eficaz de los flujos migratorios*”, tarea que a su vez se basará, de conformidad con lo estipulado en los artículos 79 y 80 del TFUE, en dos líneas de actuación bien distintas: por una parte, en el establecimiento de cauces para la migración legal así como en garantizar un trato equitativo de estos nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros; y por otra, en “*la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas*” (Goig Martínez, 2017, p.80).

¹ Tal y como se expresa en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, los elementos sobre los que se asienta la política de asilo y migración común de la Unión Europea son, por orden, los siguientes: la colaboración con los países de origen, un sistema común de asilo, el trato justo de los nacionales de los terceros estados, y la gestión de los flujos migratorios. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm?textMode=on

² En cuanto al primero, y tal y como se examinará a lo largo de este trabajo, la colaboración con los países de origen en la práctica se ha basado en el establecimiento de una serie de relaciones tanto económicas, como de cooperación, diplomáticas o jurídicas que han acabado por condicionar el desarrollo de las regiones de origen a su aceptación y compromiso para con las labores de securitización y contención de flujos migratorios cuyo destino final sea Europa. En cuanto al segundo, en las Conclusiones del Consejo se puede observar como se hace un llamamiento para que “*se desarrolle la asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de promover el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir eficazmente la trata de seres humanos y para cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembro*”.

³ En sus Conclusiones, la Presidencia de este Consejo ya instaba a externalizar la lucha contra la inmigración irregular mediante la inclusión mandatoria de cláusulas relativas a la “gestión común de los flujos migratorios” y la “readmisión obligatoria en caso de inmigración irregular”, en todos los acuerdos futuros que la UE celebrara con terceros estados. Comenzaba a desarrollarse así la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión.

En relación con la primera, cabe destacar que desde Lisboa la Unión ha ido paulatinamente aprobando una serie de medidas orientadas a la consecución de este objetivo, entre las que destacan la Directiva 2011/51/UE, de 11 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional; la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia para fines de empleo altamente cualificado; las Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE, por las que se mejoran los instrumentos legislativos vigentes aplicables a los nacionales de terceros países que deseen entrar en la UE con fines de estudio o investigación; y la Directiva 2014/36/UE, por la que se regulan las condiciones de entrada y estancia para nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (Goig Martínez, 2017, p. 81). Como podemos observar, se trata de medidas que o bien condicionan la entrada a puestos de empleo altamente cualificado, o bien a empleos de baja – e incluso nula – cualificación, evidenciando por tanto la existencia de una gran brecha entre ambos extremos que impacta de manera significativa en la eficacia de este pilar de la política migratoria comunitaria.

Por otro lado, el propio tratado establece que para la consecución de esa gestión eficaz, y de cara a la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, se tomarán medidas que tendrán por objetivo *“garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, e instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”* (artículo 77.1 TFUE); así como medidas relativas a *“la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores o cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”* (artículo 77.2 TFUE). La gran importancia concedida a las medidas de carácter restrictivo, plasmada de forma evidente en este pilar; junto con la ausencia de una verdadera política integral y exhaustiva que permita establecer cauces para la inmigración regular supondrán, en definitiva, la consagración institucional de la dinámica de securitización que desde Tampere había dominado la narrativa europea en materia de inmigración.

Otro aspecto fundamental del Tratado de Lisboa respecto de la política común europea en materia de asilo e inmigración es la importancia otorgada al régimen por el que se determina el ejercicio de su competencia, puesto que tal y como se establece en el artículo 4 TFUE, se trata de una materia de competencia compartida. De este modo, se procedió a la

institucionalización de un fenómeno que venía produciéndose desde la creación de la Cooperación en Asuntos de Justicia y de Interior, y que explica en gran medida los graves desequilibrios que se vienen produciendo en el ámbito de la política migratoria de la Unión: la priorización de determinados aspectos de esta política, como pueden ser la gestión operativa de las fronteras exteriores o la lucha contra la inmigración ilegal, a expensas de la formulación de una política clara y conjunta en materia de asilo o cauces de entrada para la inmigración legal (Fernández Rozas, 2016, p. 360). Ejemplo de ello es, entre otras, la reserva estatal consagrada en el propio tratado por la cual los Estados Miembros siguen reteniendo la competencia exclusiva de determinar el volumen de nacionales de terceros países que pueden admitir con el fin de buscar trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena (Goig Martínez, 2017, p. 81).

No obstante, el Tratado de Lisboa también supuso un importante punto de inflexión en la difícil tarea de la Unión de intentar salvaguardar el interés comunitario frente a la protección de las prerrogativas nacionales de los Estados Miembros, con la protección de los derechos humanos como telón de fondo. Mientras que hasta la fecha toda iniciativa europea en la materia debía pasar por el filtro de la unanimidad del Consejo, en virtud del recién aprobado procedimiento de “codecisión”, regulado en el artículo 294 TFUE, y que sustituyó al anterior procedimiento legislativo ordinario, ahora estas medidas podrían ser aprobadas por mayoría cualificada, obtenida tanto en el Parlamento como en el Consejo.

2.2. La era Post Lisboa y la consagración de una aproximación bifronte al fenómeno migratorio: Principales instrumentos y sus consecuencias

Como consecuencia de la definitiva proclamación de las relaciones migraciones-seguridad, a lo largo de la década de 2000 a 2010, en el trasfondo de la mayor crisis financiera y económica que ha vivido Europa; podemos observar cómo se va produciendo una progresiva vinculación del proceso de desmantelamiento de las políticas de protección sociales en los Estados Miembros a la respuesta dada por los mismos a los fenómenos migratorios. En este sentido, cabe destacar el rumbo marcado por el Pacto Estructural de Inmigración y Asilo⁴, alumbrado

⁴ Tal y como se expone en la Nota Nº 13189/08 ASIM 68, remitida por la Presidencia al Consejo, este Pacto se estructuraba sobre cinco ejes: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades y necesidades de los Estados miembros; combatir la inmigración irregular, garantizando el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras;

bajo la presidencia francesa del Consejo en septiembre de 2008: se trata de un instrumento con el que se pretende dar continuidad al planteamiento bifronte establecido en el Tratado de Lisboa, y que si bien por un lado pretendió establecer cauces que fomentaran la inmigración legal frente a la irregular como posible remedio al grave problema demográfico (y por tanto, económico) que hoy día asola a Europa, y que ya por aquellos tiempos comenzaba a vislumbrarse; por otro aspiró a establecer un férreo control sobre las fronteras exteriores con el fin de contener el número de inmigrantes que llegasen a Europa, ante el agotamiento y saturación de nuestros sistemas sociales y mercados laborales.

Por su parte, otros de los hitos post-Lisboa más reseñables en materia de la relación seguridad-migración encuentran su origen en la conocida como “dimensión exterior” de la política europea de inmigración, entre los que destacan el Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM), la Agenda Europea de Migración y la creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX.

Propuesto en 2005 bajo la Presidencia Británica del Consejo, el GAMM se define, en palabras de la Comunicación de la Comisión 611(2008), como un “*marco de coherencia y coordinación para lograr una mejor gobernanza de los flujos migratorios*”. Bajo la pretensión de realizar un llamamiento a la elaboración de una auténtica política europea común, cuyo planteamiento deje de girar exclusivamente en torno a la cuestión de la seguridad para convertirse en una estrategia holística que abarque el aspecto multidimensional de un fenómeno tan complejo como es la migración, el Enfoque Global se vertebra en base a un triple eje: la migración económica, legal y movilidad; la lucha contra la inmigración irregular, y la migración y desarrollo (Comisión Europea, 2008, p.3). No obstante, a pesar de las buenas intenciones iniciales, al examinar de cerca su contenido resulta evidente que no supone más que una repetición de la línea establecida desde los orígenes de la política común migratoria y fronteriza de la Unión, y cuya auténtica estrategia es la siguiente: el establecimiento de una clara línea divisoria entre las políticas relativas a la inmigración regular y la irregular so pretexto de proporcionar así un mejor tratamiento específico de cada fenómeno de manera

construir un sistema europeo de asilo, y crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf

individualizada, cuando en realidad nos encontramos ante las dos caras de una misma moneda, sin que sea posible avanzar en la una sin la otra⁵.

En consecuencia, lo que pretendía convertirse en una regulación integral del fenómeno de la inmigración regular acaba, por el contrario, reduciéndose a un compendio de medidas “light” que se limitan a promover el establecimiento de “*centros de gestión e información a los potenciales migrantes de sus posibilidades de acceso a la UE*”, “*fomentar hermanamientos entre los organismos del mercado de trabajo e instituciones clave de los Estados Miembro y los terceros países*” y “*recopilar y promover el intercambio de buenas prácticas*”, tanto entre los Estados de la UE y las asociaciones de migrantes, como con las comunidades de diáspora (Comisión Europea, 2008, p. 5). En este sentido, la única medida de mayor envergadura es la relativa a continuar con la aplicación de las asociaciones de movilidad, aunque dados los desniveles sustantivos existentes entre sus partes negociadoras (esto es, los Estados Miembros y los terceros Estados de las regiones vecinas), en la práctica constituyen una herramienta más en manos de la Unión para intentar captar la cooperación de los países de origen en su estrategia de externalización del control fronterizo. Mientras tanto, las medidas detalladas en el eje de la lucha contra la inmigración irregular se manifiestan en línea con la tendencias de externalización y securitización antes examinadas: se propone la utilización plena de las nuevas tecnologías para la detección de los cambios en las rutas migratorias, el apoyo a los terceros Estados en la adopción de estrategias que tengan por fin “*la gestión integrada de las fronteras con arreglo a las normas de la UE*”, el establecimiento de una infraestructura de control fronterizo mediante la intensificación de “*operaciones conjuntas y la cooperación en el marco del sistema europeo de vigilancia de las fronteras*”, y por último, reforzando el argumento antes presentado, “*afianzar la política de readmisión en el marco del planteamiento global y utilizar las posibilidades de las asociaciones de movilidad*” (Comisión Europea, 2008, p.6).

En cuanto a la Agenda Europea de Migración, su llegada fue inmediatamente posterior a la sucesión del peor naufragio de todos los producidos en el Mediterráneo desde que comenzara la crisis: más de ochocientas personas perdieron la vida frente a la costa libia, sin que ni la

⁵ A estos efectos, ver Carrera, S. y Hernández i Sagrera, R., (2011). “Mobility Partnerships: ‘Partnerships’ for Policy Coherence and Migrant Workers’ Human Rights in the EU”, en Kunz R., Lavenex S., y Panizzon M., (eds) “Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership”. Abingdon: Routledge, 97-115; o Lavenex, S. and Stucky, R. (2011). “‘Partnering’ for migration in EU external relations” en Kunz, Lavenex y Panizzon (*ad supra*), 116-142.

guardia Costera Libia, ni la maltesa ni la italiana, hiciesen nada al respecto. Con el objetivo de, en palabras del Comisario Avramopoulos “declararle la guerra a los traficantes”, la UE puso en marcha una batería de medidas que en su conjunto conforman la mencionada Agenda (Comisión Europea, 2015a, pp. 8-16). Entre ellas, nos encontramos el despliegue de una operación militar en respuesta a los naufragios en el Mediterráneo Central⁶, la creación y adopción del Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020), en el que se proponen a su vez medidas de carácter estrictamente policial y criminal⁷, la creación de “hotspots” o “puntos críticos” en los Estados Miembros en los que centralizar la labor realizada por la EASO, Frontex y Europol de cara a “*identificar, registrar y tomar las huellas dactilares de las personas migrantes, con la mayor celeridad posible, y de coordinar el retorno*”; reforzar el programa de reasentamiento de la Unión, reforzándolo mediante una partida que asciende a los 50 millones de euros, reforzar asimismo las misiones en materia de gestión de fronteras de PCSD ya activas en Mali y Níger, y coordinar un mayor despliegue de “agentes migratorios europeos” en las Delegaciones que la UE mantiene en los países clave de la ruta de tránsito de los migrantes (Arenas Hidalgo, 2016, p. 345).

Todo ello en el marco de una mayor colaboración con los países de origen y tránsito, estrategia que culminó en la adopción de la vergonzosa Declaración UE – Turquía, por la que tal y como explica CEAR en su informe dirigido al Comisario Europeo de Derechos Humanos, “*Turquía se compromete a aceptar la rápida devolución de los migrantes en situación*

⁶ Se trata del despliegue de la operación militar de gestión de crisis “EUNAVFOR MED” que, si bien primero actuó en el marco de la Operación Tritón, más tarde daría pie a la conocida “Operación Sophia”. Ambas han resultado muy controvertidas puesto que no sólo no se trata en ambos casos de dar una respuesta militar a una crisis eminentemente humanitaria, sino que su objetivo principal, a diferencia de lo que ocurría en la primigenia Operación Mare Nostrum, no era tanto salvar vidas como que su presencia sirviese de elemento disuasorio para la actividad de las mafias traficantes. A este respecto, véase la Decisión del Consejo tomada en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, PESC 2015/778, de 18 de mayo de 2015.

⁷ La Comisión, por medio de la COM(2015)285 final, establece en relación a este Plan de Acción los siguientes objetivos: por orden, se trata de (i) mejorar la respuesta policial y judicial mediante la identificación, captura y destrucción de las embarcaciones usadas en el tráfico de migrantes, la privación a los traficantes de sus beneficios y mejorar la cooperación operativa - intra EU- contra el tráfico; (ii) mejorar la recopilación y el intercambio de información en terceros países, garantizando el pleno aprovechamiento de las herramientas disponibles para ello, y para ello, vigilar los contenidos de internet y desarrollar una base de conocimientos; (iii) mejorar la prevención del tráfico y la asistencia a los migrantes vulnerables, ayudando a las operadoras de las empresas de los sectores más afectados por el tráfico a prevenirlo, asistiendo a los migrantes vulnerables y mejorando la eficacia del retorno como factor disuasorio del tráfico ilícito; y finalmente, (iv) fortalecer la cooperación con terceros países a través del desarrollo de sus propias capacidades y el aumento de la coherencia y repercusión de la actuación de la UE en los mismos. Como podemos observar, de toda esta batería de medidas tan sólo hay una dirigida directamente a intentar paliar la horrible situación en la que se encuentran los migrantes objetos de estas prácticas. Aun con todo ello, de un documento de 13 páginas la Comisión le dedica un solo párrafo, en el que establece que la UE “debería intensificar sus esfuerzos” al respecto, y proponiendo la celebración de una futura consulta sobre la evaluación del impacto de la legislación en la materia.

irregular y de los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles” a cambio de la concesión de una serie de prebendas políticas por parte de la UE, entre las que se encuentra una generosa aportación de fondos, la aceleración de la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y la reactivación de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE (CEAR, 2016, p.2). Como podemos observar, se trata de medidas únicamente centradas en la dimensión irregular de la migración, que dificultan el cumplimiento de las normas de derecho internacional y europeo que consagran la protección debida a los solicitantes de asilo y refugiados ya que, una vez más, el supuesto pilar dedicado a la adopción de una nueva política de migración legal queda ampliamente condicionado por la competencia exclusiva que los Estados Miembros ostentan en cuanto a las decisiones relativas al volumen de admisiones de nacionales de terceros países por motivos laborales (Comisión Europea, 2015a, p. 17). Por tanto, todas las medidas adoptadas en torno a este pilar inciden únicamente en la situación de los nacionales de terceros países bien formados y altamente cualificados, así como en la de los estudiantes e investigadores (páginas 17-18 de la antes citada Comunicación), que se beneficiarán de una modernización de la política europea de visados y del sistema “tarjeta azul”. Otro aspecto de las directrices contenidas en este pilar es la cooperación con los países de origen, que como argumentaremos a lo largo del trabajo, de poco o nada sirven si, como se indica en la página nº 20 de la mencionada Comunicación, su principal objetivo es “vincular las políticas de migración a las de desarrollo”.

Por último, cabe destacar la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas dentro del ámbito de la Agencia con el mismo nombre (en funcionamiento desde el 2004), y cuyo fin, en base al artículo 77 del TFUE, no es otro que el de facilitar una “*gestión más integrada de las fronteras exteriores*”⁸. No obstante, tres años después de su creación mediante el Reglamento 2016/1624/UE, y dada su incapacidad para hacer frente al fenómeno migratorio, la UE ya se ha visto abocada a su reformulación: a través del nuevo Reglamento 2019/1896/UE se procede a reforzar e incluso ampliar el mandato de la ya conocida como *FRONTEX Plus*⁹. Una de las principales novedades, que ha sido incluida en ambas versiones, radica en el

⁸ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM(2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015, p. 3

⁹ A tales efectos, ver Carrera, S., y Den Hertog, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *Center for European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe*, nº 88, marzo 2016, 1-19.

tratamiento de las cuestiones relativas a las materias de retorno y readmisión de migrantes: si bien la antigua FRONTEX tan sólo estaba capacitada para cooperar con los Estados Miembros ofreciéndoles su asistencia para la organización de operaciones de retorno conjuntas, a partir de 2016 se faculta a la Agencia para ejecutar sus propias operaciones de retorno (artículo 28). Para ello, se dispone la creación de una serie de figuras como son los contingentes de supervisores (art. 29), y escoltas (art. 30) del retorno forzoso; de especialistas en retorno (art.31) y de equipos de intervención (art. 32). No obstante, si bien las anteriores versiones permitían, en el marco de la realización de estas operaciones de retorno, el despliegue de funcionarios de enlace “únicamente [en aquellos países] en los que las prácticas de gestión de fronteras respeten un nivel mínimo de derechos humanos” (art. 55), el nuevo Reglamento 2019/1896/UE ha optado por prescindir de esta fórmula, estableciendo que precisamente “deberá concederse prioridad a aquellos países que, en función del análisis de riesgos, sean países de origen o de tránsito para la migración ilegal”(art. 77).

Por ello, y a pesar de la inclusión de mecanismos de protección y control de los derechos humanos en el desarrollo de las operaciones de la Agencia¹⁰, esta ha sido precisamente una de las cuestiones más controvertidas desde la entrada en vigor de la nueva FRONTEX Plus, que no ha sido capaz de superar los recelos despertados al respecto por su predecesora¹¹. Ello se debe, en su práctica totalidad, a que los cambios introducidos por el nuevo Reglamento no respondían a las demandas planteadas, siendo más bien una suerte de “lavado de cara” – en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales – de lo dispuesto en el Reglamento 2007/2004. En consecuencia, tal y como indican desde organizaciones como Amnistía Internacional, ICJ o ECRE¹², su eficacia se ve seriamente comprometida: ni la figura del Foro

¹⁰ Reguladas en los artículos 70-72 del Reglamento 2016/1624/UE, se trata principalmente de (i) la creación de un foro consultivo que asista al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales; (ii) la designación de un “Agente de derechos fundamentales”, encargado de contribuir a la estrategia de derechos fundamentales de la Agencia y supervisar su cumplimiento; y (iii) la creación de un mecanismo de denuncia, por el que se permite que “cualquier persona directamente afectada por las acciones del personal de la Agencia [...] y que considere que debido a estas actividades se han violado sus derechos fundamentales [...], podrá presentar una denuncia por escrito ante la Agencia”.

¹¹ Es objeto de debate público que el propio Defensor del Pueblo Europeo se vio en la necesidad de dirigir una investigación contra FRONTEX en relación con su aplicación de las medidas de protección de los derechos fundamentales, puesto que consideraba existía cierta disfunción entre el papel atribuido en la teoría a estas medidas y su posterior aplicación práctica. A tales efectos, ver “Draft Recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry 0115/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External borders of the Member States of the European Union”, de 9 de abril de 2013, disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/it/correspondence/en/49848>

¹² Véase el *Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation – International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International*, p. 10, disponible en: <http://www.ecre.org/wp->

Consultivo ni el Agente de Derechos Fundamentales han sido reformuladas, por lo que su autonomía de decisión y consiguiente independencia siguen siendo igual de limitadas. En lo que al mecanismo de denuncia respecta, no se han regulado los requisitos bajo los cuales una posible denuncia será o no admitida a trámite lo que, dada la amplia discrecionalidad concedida al Agente para poder decidir sobre este extremo, podría resultar en una posible conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva, recogido tanto en el propio artículo 72.5 del Reglamento, como los artículos 13 del CEDH, y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Además, el Agente de Derechos Fundamentales tan sólo está facultado para decidir acerca de la admisibilidad, mientras que cualquier queja y/o denuncia relativa a funcionarios de la Agencia son competencia del Director Ejecutivo, que no puede, por definición, actuar con la independencia e imparcialidad necesarias (ICJ, ECRE y Amnistía Internacional, 2016, p. 5).

En conclusión, podemos observar que la construcción de una política en materia de migraciones y control fronterizo no ha sido tarea fácil. A la oposición mostrada por la práctica totalidad de los Estados Miembros, ya sea en unas cuestiones o en otras, hay que sumarle la dificultad intrínseca de una materia en cuya regulación se produce una interacción directa con los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por los Estados Miembros en su conjunto, y por la Unión Europea en particular; a todas las personas por su mera condición de seres humanos. A lo largo de este capítulo hemos demostrado como la Unión ha intentado hacer frente a estos obstáculos dotándose de una multitud de instrumentos y herramientas los cuales, a pesar de su diferente naturaleza o finalidad, ostentan un rasgo en común: en todos ellos se aborda el fenómeno migratorio desde una codificación que obliga a separar entre su vertiente “regular” e “irregular”. El resultado de este cóctel explosivo tiene fácil comprobación: por un lado, la consecuente concatenación de unas políticas que adolecen de una seria cojera y ceguera en lo que al pilar de la inmigración regular se refiere, y por el otro, la progresiva securitización y militarización de las políticas destinadas a frenar, cuando no “eliminar”, los flujos de migración irregular hacia Europa. Este segundo plan de acción, tal y como se ha explicado a lo largo de este capítulo, ha encontrado su principal aliado en la Política Exterior de la Unión Europea, y en especial, en las relaciones establecidas con los vecinos de la orilla sur del Mediterráneo. Por ello, en el siguiente capítulo procederemos a analizar, dentro del

marco de la orientación general de la PESC en relación con su vecindario, las directrices e instrumentos en los que se ha basado la construcción de las relaciones Unión Europea – Norte de África; pieza fundamental a la hora de explicar tanto la dinámica de externalización fronteriza puesta en marcha por las instituciones europeas, como las implicaciones que presenta de cara al futuro desarrollo de la región euro-mediterránea.

3. La estrategia de la condicionalidad en la Política Exterior Europea: Aproximación a las Relaciones UE – Norte de África

Como ya se ha establecido al final del anterior capítulo, en la presente sección del trabajo abordaremos las relaciones que, en el marco de su política exterior, la Unión Europea viene manteniendo con el Norte de África¹³, haciendo especial hincapié en la estrategia de condicionalidad que se erige como principio rector de las mismas, y en las implicaciones que ello plantea en la dinámica transfronteriza mediterránea.

El conjunto de las relaciones que la Unión Europea, como sujeto individualmente considerado de Derecho Internacional¹⁴, decide establecer con terceros Estados no miembros, se enmarcan dentro de la PESC. Aunque su creación se remonta a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la PESC se ha visto progresivamente reforzada con cada Tratado, pudiendo encontrar su base jurídica actual en el título V del TUE, en el que se plasman las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común. En particular, las relaciones UE – Norte de África se han estructurado en torno a la consecución y priorización de una serie de objetivos de naturaleza eminentemente económica, pero también políticos y de seguridad; que, por otra parte, no han sido ni compartidos por todos los Estados Miembros, ni sostenidos en el tiempo. Motivo que contribuirá a explicar el surgimiento de la condicionalidad como principio rector de las relaciones exteriores con nuestros vecinos del sur. Por ello, procederemos ahora a

¹³ Dada la confusión general reinante en torno a la acotación de países que conforman, por una parte, el “Norte de África”, y por otro, la conocida como orilla “Sur Mediterránea”; de cara a la elaboración de este trabajo emplearemos ambos términos indistintamente, entendiendo que forman parte de este bloque los siguientes estados, de oeste a este: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina, Jordania, Líbano y Siria. A su vez, estos son los estados parte de las distintas iniciativas de la UE en la región y que analizaremos más adelante, como son el Partenariado Euro Mediterráneo (también conocido como “Proceso de Barcelona”, hoy día reforzado mediante el establecimiento de la “Unión por el Mediterráneo”) y la Política Europea de Vecindad.

¹⁴ Cabe recordar que desde 2009 con la entrada en vigor del TUE, la Unión Europea goza de personalidad jurídica propia tal y como se reconoce en el tratado.

realizar un breve desarrollo de en qué consiste exactamente esta estrategia; para después pasar a explicar el uso que la Unión Europea ha hecho de ella en sus relaciones con la región sur del Mediterráneo, a la par que examinaremos los principales instrumentos de política exterior empleados para ello.

La condicionalidad política es una estrategia que, en palabras de K. E. Smith, consiste en vincular "*los beneficios percibidos por otro Estado (como la ayuda, las concesiones comerciales, los acuerdos de cooperación, los contactos políticos o la pertenencia a organizaciones internacionales), al cumplimiento de las condiciones relativas a la protección de los derechos humanos y al fomento de los principios democráticos*" (Smith, 1998, p. 253). De esta manera, es posible diferenciar dos tipos de condicionalidad: una negativa, en virtud de la cual se procede a sancionar al Estado infractor de los estándares fijados en el acuerdo, e incluso a suspender o terminar las relaciones con el establecidas; y una positiva, en virtud de la cual se introducen en la ecuación incentivos para aquellos Estados que si demuestren una mejoría respecto al cumplimiento de estas obligaciones (Manero Salvador, 2014, p. 103). Su origen lo encontramos en la práctica puesta en marcha por las instituciones financieras internacionales, como el FMI, el BM, o el BID en la década de los ochenta, consistente en vincular la cooperación y ayuda macro-financiera que se prestase a terceros Estados en vías de desarrollo, a la consecución de una serie de políticas económicas que tenían por objetivo fomentar el crecimiento económico, en consecución con lo que demandaba la retórica capitalista neoliberal vigente en aquella década¹⁵.

En los años noventa, y ante el escaso éxito hasta entonces cosechado, algunos de los principales donantes de AOD y a su vez, Estados Miembros de la UE, (como Alemania, Suecia, Holanda, Dinamarca o Reino Unido), comenzaron a condicionar esta ayuda no sólo a estándares de política económica, si no también al desarrollo de la gobernanza política en general, ante la creencia de que un uso efectivo y eficaz de estos flujos requería del establecimiento del Estado de Derecho y de las instituciones que garantizan su correcto funcionamiento (Balfour, R., 2012, p. 15). Será en esta década cuándo, ante la caída del Muro de Berlín y la desaparición del telón de acero, y con la creación de la PCSD en el horizonte tras la adopción del Tratado de Maastricht; la UE se pronuncie por primera vez acerca de su política

¹⁵ Un claro ejemplo de ello son los Programas de Ajuste Estructural (SAPs, por sus siglas en inglés) del FMI y del BM.

en materia de desarrollo, democracia y derechos humanos a través de la Comunicación de la Comisión titulada “Derechos Humanos, democracia y política de cooperación al desarrollo”, SEC (91) 61 final. En ella, la Unión abogaba por dar un giro a su política de cooperación con terceros Estados para aproximarse al enfoque adoptado por los demás actores de la comunidad internacional, de modo que sus relaciones no tuviesen un único componente económico o comercial, si no que también se abarcase el aspecto político de las mismas, abogando por la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos (Comisión Europea, 1991, p. 2).

Sin duda alguna, uno de los factores que más ha contribuido a la instauración de la condicionalidad como base sobre la que asientan las relaciones de la UE con terceros Estados no miembros fue el proceso de integración llevado a cabo durante la década de los noventa. Con esta ampliación, Bruselas optó por una política de “anclaje”, vinculando la transformación política de Europa Central tras el desmantelamiento de la URSS a la perspectiva de la adhesión a la UE, con todos los beneficios económicos que ello conllevaba. Este anclaje se articuló a través del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 (De Asís, 2014, p. 64-65), en el que se establecieron los criterios de adhesión¹⁶ para los países candidatos. Como es posible observar, el primero de ellos responde a esta necesidad de condicionar el proceso de ampliación a la transformación política de los países candidatos, al establecer que *“la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minoría”* (Consejo Europeo, 1993, p. 13). El éxito cosechado por la Unión en este frente, que culminó en la ampliación del 2004, condujo a la creencia de que el modelo utilizado para la ampliación, con la condicionalidad como eje principal era, hasta la fecha, el instrumento más eficaz de la política exterior europea (Balfour, 2012, p. 15). Podemos observar aquí una primera interacción entre la dinámica de securitización descrita en el primer capítulo de este trabajo, que empezaba ya entonces a hacerse un hueco en la agenda de la UE; y la de la condicionalidad, concibiendo ésta última como la metodología que permitirá a los Estados Miembros alcanzar

¹⁶ De conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, estos criterios son: (i) la “existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”; (ii) “una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE”; y por último, “la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria”. Ver https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=es

sus objetivos en materia de seguridad al contribuir al establecimiento de una mayor estabilidad en el tablero de la geopolítica.

Por otro lado, y en un intento por parte de los países euro mediterráneos de contrarrestar la “excesiva” atención hasta entonces prestada a Centro Europa y a Europa del Este; en noviembre de 1995 surge el PEM, también conocido como el “Proceso de Barcelona” (Barbé, 2001, p. 49). Con esta asociación se pretendió estructurar la política exterior de la UE para con esta región en torno a tres grandes áreas: seguridad, economía y cultura y sociedad (Guinea, 2015, p. 255). Todo ello bajo un marco bilateral (UE-país socio) en el cual, a diferencia de otros instrumentos, todos los Estados participantes se encontrasen en pie de igualdad (Barbé, Mestres i Camps, Soler i Lecha; 2007). A pesar del fracaso último en la consecución de sus ambiciosas metas¹⁷, la Unión presentó estos acuerdos como una victoria para el fomento de la democracia y la protección de los derechos humanos; todo ello gracias a la inclusión de una cláusula¹⁸ en los mismos por la cual la cooperación y ayuda a efectuar en el marco de la asociación quedaba condicionada al cumplimiento de determinados estándares políticos y de gobernanza democrática (Díaz Barrado, 2014, p. 76). Como es presumible, la aplicación de esta técnica de condicionalidad positiva fue, cuanto menos, asimétrica y subordinada a la obtención última de beneficios económicos para determinados Estados Miembros. Como señala BALFOUR, el caso de Túnez ilustra a la perfección esta dinámica: la falta de higiene democrática y las sistemáticas violaciones de derechos humanos causadas por el régimen de Ben Ali durante la década de los 90 no fueron impedimento alguno para que el país norteafricano fuese el primero en firmar su Acuerdo de Asociación en 1998¹⁹, so pretexto de los importantes avances alcanzados en materia de liberalización económica. Esta asimetría en su aplicación, junto con

¹⁷ El objetivo último de este Partenariado era la creación de un área de libre comercio mediterránea (Tovias A., 2009, p. 13).

¹⁸ Esta ha sido definida por la doctrina como “*un mecanismo de defensa y promoción de los derechos humanos*”, que tiene como objetivo “*condicionar la prestación de la cooperación económica, técnica y financiera de la Comunidad al efectivo respeto de la democracia y los derechos humanos en los países receptores de la ayuda, permitiendo –incluso– la suspensión o terminación del tratado en aquellos supuestos en que se produzcan regresiones del proceso democrático graves violaciones de derechos humanos*” (Escobar Hernández, C., 2003, p. 34); así como “*formalizar jurídicamente en un acuerdo internacional la condicionalidad democrática, de manera que la subsistencia o la aplicación del acuerdo celebrado entre la CE y el tercer Estado se haga depender del respeto de los derechos humanos y de las reglas democráticas*” (Romero Cebada, A., 2003, p. 87).

¹⁹ A tales efectos, ver *Decisión del Consejo y de la Comisión de 26 de enero de 1998 relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra*. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0238&from=ES>

los escasos avances logrados y múltiples fracasos obtenidos en los restantes campos²⁰, acabaron conduciendo al progresivo abandono de la PEM por parte de la Unión.

En un intento por revitalizar ese impulso de integración regional, en 2003 se constituye la PEV con el objetivo de dotar de un armazón propio a las relaciones preferenciales que la Unión Europea venía estableciendo con los terceros Estados de sus regiones vecinas, tanto hacia el Sur como hacia el Este (López Bueno, 2008, p. 6). Tras el notorio éxito alcanzado durante el proceso de ampliación gracias al enfoque de la condicionalidad, se estableció que éste sería también el principio rector de la PEV, siendo su finalidad principal conseguir aumentar la zona de estabilidad que rodea a la Unión a través de una doble estrategia condicional: la exportación y futura implantación de los valores europeos en sus sistemas políticos y jurídicos a cambio de una “*progresiva integración en las estructuras económicas de la Unión*” (Comisión Europea, 2003, p. 11). Este proceso se llevó a cabo bajo la premisa de que, tal y como había ocurrido durante la ampliación, nuestros Estados vecinos accederían a promover las costosas reformas estructurales necesarias en el marco de un proceso democratizador, atraídos por la atractiva oferta de gozar de relaciones comerciales más estrechas y de una posición preferencial de cara al jugoso pastel que supone el mercado interior único europeo, así como la posibilidad de obtener acceso a grandes fondos de cooperación al desarrollo²¹. En otras palabras, se trataba de reforzar la dinámica condicionalidad-securitización, descrita respecto del proceso de ampliación, para lograr así aumentar el área de poder de la Unión Europea, tanto en su plano político como en el económico, mediante la creación de espacios de influencia en sus Estados vecinos (Consejo Europeo, 2003, pp.7-8).

Como podemos observar, la PEV supone un nuevo cambio en la orientación de las relaciones euro mediterráneas respecto del enfoque buscado con el Proceso de Barcelona: si antes hablábamos de un “partenariado”, con la introducción de la PEV se produce una reversión

²⁰ Tal y como señalan MUÑOZ CERVANTES y GUINEA, en lo que al primer bloque temático respecta, la PEM fracasó abiertamente: todos los avances en materia de seguridad se vieron gravemente frustrados por la ausencia de una paz duradera que pusiese fin de forma definitiva al conflicto árabe-israelí, y por el impacto de la “Guerra contra el terror” lanzada por Estados Unidos en las postrimerías del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 (Muñoz Cervantes, 2013, p. 44; Guinea, 2015, p. 255).

²¹ A estos efectos, ver entre otros Oddone, C & Granato, L, (2004). *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*; Gstöhl, S & Lannon, E. (2015). *The European Union’s Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, pp. 1-7., y Orozco Torres, L.E. (2006). *La Nueva Política Europea de Vecindad, ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa?*, Universidad de Sevilla, pp. 19-24.

de esa tendencia de asociación en pos de una mayor condicionalidad, que ponía de relieve tanto las enormes diferencias estructurales existentes a ambas orillas del Mediterráneo, como el camino a recorrer en aras de alcanzar una mayor convergencia. Para ello, y como el propio expresidente de la Comisión, Romano Prodi, resumió en su día, la PEV ponía a disposición de nuestros vecinos “*todo menos las instituciones*” (Mirapeix, 2003, p. 1), siendo precisamente la ausencia de esta “zanahoria dorada” una de las razones que, para algunos autores, permitiría explicar el ulterior fracaso de la PEV. A mayores, en su primera aproximación hacia una auténtica política de integración vecinal, la Unión optó por dar un mismo trato a sus vecinos del Este y a los del Sur, obviando con ello las enormes diferencias existentes en el planteamiento de ambos vecindarios respecto a conceptos tan importantes como la soberanía nacional o del principio de no intervención; cuestión que también impactaría de forma decisiva en la eficacia final de esta política (Balfour, 2012, p. 16).

Será finalmente en el 2008, con la creación de la Unión por el Mediterráneo, cuando la UE procederá a reconocer formalmente las diferencias existentes en sus relaciones con cada vecindario, que requerían de un marco específico para el adecuado desarrollo de las operaciones de cooperación que se aspiraba a impulsar (Guinea, 2015, p. 255). A su vez, esta división fue fruto de la reestructuración de la PEV acometida en 2007 tras su respectiva primera evaluación en diciembre del año anterior (Comisión Europea, 2007a, p. 2), y que tendrá como principal consecuencia la definitiva consolidación de la relación de interdependencia existente entre las dos principales dinámicas presentes en el espacio euro mediterráneo, objeto de este trabajo: la condicionalidad y la externalización. En tanto que la condicionalidad se concebía como el enfoque metodológico de la PESC que permitía una mayor satisfacción de los intereses europeos en general, y a medida que la seguridad en la región iba suponiendo un mayor foco de preocupación para el proyecto europeo en su conjunto; se comienza a condicionar la ayuda prestada a los vecinos del Sur a la voluntad política de los mismos a contribuir a solventar aquellas cuestiones que, por su propia naturaleza, supongan un reto para la estabilidad y seguridad regional.

Este es el caso, por ejemplo, de las cuestiones ligadas al fenómeno de la movilidad, como las políticas del control fronterizo o migratorio: así, la Comisión Europea afirma en la evaluación de la PEV, que “*la movilidad sólo puede mejorar en un entorno seguro, y el aumento de la seguridad ayudará a crear las condiciones necesarias para la consecución de una mayor movilidad*”. Es decir, puesto que en la mentalidad europea la estabilidad

gubernamental es el equivalente directo de la instauración de un sistema político democrático y una economía de mercado, el futuro de las políticas comunitarias en materia de inmigración y control fronterizo en relación con sus Estados vecinos (sobra decir que se trata únicamente en lo que a su dimensión “legal” o “regular” se refiere), se condiciona definitivamente a los avances que sea posible alcanzar en cuestiones tan diversas y dispares como son la democratización de los regímenes políticos de nuestros Estados vecinos, o la potenciación de su músculo económico y tejido empresarial en aras de un mayor fortalecimiento de su sistema económico-social; de manera que nuestros propios intereses políticos y económicos puedan verse satisfechos. La Comisión continúa profundizando en esta línea de actuación al establecer que este fomento de la movilidad “*transcurrirá en paralelo al compromiso de los socios con la mejora de la seguridad y la justicia, la lucha contra la inmigración ilegal, y los esfuerzos para consolidar la capacidad de control de nuestros vecinos de los flujos migratorios a sus países*” (Comisión Europea, 2007a, p. 5).

El doble enfoque condicionalidad – externalización se ha mantenido como un eje vertebrador de las políticas europeas hacia el Norte de África, con el objetivo de adaptar la respuesta europea a la cambiante realidad de su vecindario sur, especialmente tras la sucesión de las conocidas como “Primaveras Árabes” a lo largo de 2010 y 2011. De entre las numerosas medidas adoptadas tras estos episodios, procederemos a analizar en profundidad dos instrumentos que destacan en importancia dado su carácter de pilar normativo sobre el que se asientan numerosas otras iniciativas²² tomadas con posterioridad a estas revueltas: la PEV, y la EGS. Otro motivo por el que sobresalen es el hecho de que ambas políticas, que fueron creadas a comienzos de siglo, son un claro ejemplo de que la sucesión de estas revueltas populares y sus un tanto amargos desenlaces representan, tal y como indica RUPNIK²³, “*una muestra del fracaso de las políticas europeas hacia el Mediterráneo, y de la brecha existente entre la retórica y los hechos*” (Guinea, 2015, p. 262).

En relación con la primera, y a pesar de que tras su última revisión la PEV tenía como principal objetivo la construcción de una “democracia profunda” sobre la base de conceptos

²² Entre otros, destacan el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento financiero para la Democracia y los Derechos Humanos, o la Asociación para la democracia y prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional.

²³ Rupnik, J., (2014). *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po.

tales como la “escucha activa” o el principio de “más por más y menos por menos”²⁴; en la práctica todo ello no supone más que una nueva reformulación de la misma estrategia: el empleo de la condicionalidad. La propia Comisión establece en la Comunicación Conjunta que *“la UE no puede resolver por sí sola los numerosos retos de la región [...] pero la nueva PEV contribuirá a crear las condiciones para que la situación evolucione positivamente”*, y que *“la política debe ayudar a convertir a los países socios en lugares en los que las personas deseen construir su futuro, y contribuir a hacer frente a los movimientos incontrolados de población”* (Comisión Europea, Alto Representante, 2015, pp. 2-4). Siguiendo esta línea, no resulta casual que las tres áreas incluidas en la Sección V, en la que se abordan las prioridades comunes de cooperación para la nueva PEV, sean (i) el desarrollo económico para la estabilización, (ii) la dimensión de la seguridad, y (iii) la migración y la movilidad. La importancia de las políticas asociadas con la movilidad dentro de la ecuación condicionalidad – externalización queda evidenciada por la propia estructura de la PEV, ya que no sólo se aborda esta materia junto con cuestiones tales como el terrorismo o la delincuencia transfronteriza en el segundo apartado²⁵, si no que la UE se ve en la necesidad de convertir esta área temática en una prioridad de cooperación en si misma considerada.

La relación entre estos tres bloques puede deducirse del propio contenido de la Comunicación: si bien del primero se dice que *“el desarrollo económico y social debe constituir el núcleo de la contribución de la UE a la estabilidad de los países vecinos y al establecimiento de cooperaciones”* (Comisión Europea, Alto Representante, 2015, p. 8); en los siguientes se establecen afirmaciones tales como que esta cooperación incluirá *“la reforma del sector de la seguridad y la protección de las fronteras”* (página 14), o que *“con el fin de reforzar el compromiso de nuestros países socios para trabajar en colaboración más estrecha, se desarrollará la diferenciación entre ellos, trabajando más estrechamente sobre visados y cuestiones de movilidad con los que estén dispuestos a colaborar con la UE”*, de manera que los diálogos sobre liberalización y facilitación de visados se concederán aquellos países que *“desarrollen sus sistemas de protección y de asilo”*, trabajen en la lucha contra la inmigración

²⁴ Discurso 11/608, pronunciado por Ashton en Estrasburgo el 27 de septiembre de 2011: *Discurso ante el Parlamento Europeo sobre la Asamblea General de las Naciones Unidas, el proceso de paz de Oriente Medio y la Primavera árabe*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_11_608

²⁵ Como es obvio, el tráfico ilegal de inmigrantes o la trata de personas (esta segunda íntimamente ligada a la primera en tanto en cuanto la mayoría son primero víctimas del tráfico ilegal de inmigrantes para después pasar a ser víctimas de trata una vez se encuentran ya en suelo europeo) son dos de los principales crímenes transfronterizos a los que la UE tiene que hacer frente.

irregular mediante *“la conclusión y aplicación de acuerdos de readmisión y regímenes de retorno voluntario y readmisión”*, y que se esfuercen en *“diseñar estrategias que aborden el tráfico ilegal de migrantes y establecer normas de gestión integrada de fronteras, colaborando con las agencias pertinentes de la UE”* (páginas 17 -19). En otras palabras: la externalización del control fronterizo y de las políticas migratorias se adivinaba ya en este escrito conjunto de la Comisión y de la AR te como una de las principales consecuencias de la relación triangular establecida entre la cooperación al desarrollo, la seguridad y la movilidad bajo el marco del doble enfoque condicionalidad – externalización.

Por último, la EGS presentada en 2016 por la otrora AR Federica Moguerini, busca actualizar y redefinir el papel de la UE frente a los diversos retos que plantea un panorama internacional cada vez más incierto y adverso a los intereses de la Unión. Basada en tres elementos vertebradores, entre los que destaca como novedad la inclusión de un “pragmatismo basado en valores”, podemos observar cómo la securitización del entorno inmediato de la Unión se hace más que palpable en esta nueva estrategia: entre las cinco prioridades de la acción exterior para el periodo 2016-2020 reflejadas en el documento, se encuentra el fomento de “la resiliencia de los Estados y las sociedades de la vecindad”, la “gestión integrada de los conflictos” y “el apoyo a órdenes regionales”. De este modo, tal y como apunta SANAHUJA, a pesar del pretendido carácter global de la EGS, en el que debiera abarcarse la política exterior de la UE en su conjunto, ésta se revela como un instrumento presidido por “preocupaciones de seguridad”, con un enfoque claramente orientado “al vecindario de la propia UE” (Sanahuja, 2018, p. 12).

En definitiva, podemos observar como la UE no sólo se ha hecho eco de la tendencia global imperante, orientada a la securitización de sus relaciones exteriores mediante el empleo de estrategias basadas en la condicionalidad, si no que en el caso de las relaciones UE – Norte de África, ésta se ha convertido en el principio rector que rige el desarrollo de las mismas en sus distintos ámbitos. En consecuencia, hemos podido comprobar cómo, a través de los distintos programas desarrollados en el marco de la PEV, y financiados a través de vehículos extrapresupuestarios como el Fondo Fiduciario; la UE ha ido condicionando los flujos de AOD, así como su apoyo político a los distintos movimientos que se impulsan en algunos países de la región, a la voluntad política de estos terceros Estados a contribuir a solventar aquellas cuestiones que, por su propia naturaleza, supongan un reto para la estabilidad y seguridad regional, como es el caso de las diferentes cuestiones relacionadas con la movilidad objeto del

presente estudio. En la siguiente sección del trabajo, y a través de los estudios de caso de Libia y Marruecos, procederemos a examinar detalladamente cómo se materializa esta dinámica, cuyo resultado final es la externalización de las fronteras europeas más allá de lo que, estrictamente hablando, se entiende son sus límites geográficos, prestando particular atención a las implicaciones y consecuencias que el desarrollo de esta dinámica pueda suponer para el futuro de la región euro mediterránea.

4. Una aproximación a la doble realidad Euro-Mediterránea: análisis de la interacción entre las tendencias de condicionalidad y externalización. Los casos de Libia y Marruecos.

El análisis de la interacción entre las tendencias de condicionalidad y externalización que han sido abordadas y definidas en las anteriores secciones de este trabajo requiere, a todas luces, de un enfoque multidisciplinar. No obstante, por razones de espacio y de tiempo, y con el fin de lograr una mejor adecuación a la hipótesis planteada dentro de tales limitaciones, en la presente sección del trabajo se procederá a abordar el estudio de esta interacción desde una doble perspectiva política y económica, dejando el examen de las restantes dimensiones para futuras aproximaciones. Tanto en el caso de Libia como en el de Marruecos, el proceso de externalización de las fronteras europeas se ha realizado en el contexto de la existencia de unas relaciones bilaterales previas privilegiadas a ambos lados del Mediterráneo: las relaciones Libia – Italia, por una parte, y las hispano-marroquíes, por el otro. Como veremos a lo largo del presente capítulo, en ambos casos estas han servido de base sobre la cual la UE ha ido progresivamente estructurando, mediante un enfoque basado en la condicionalidad, la securitización de sus políticas para con la región; que a su vez han resultado, en el plano de la inmigración, en la externalización de su control fronterizo y migratorio.

4.1. Análisis de la relación condicionalidad – externalización desde una perspectiva política.

Desde un punto de vista político, esta interacción se ha articulado en torno a un discurso político que ha buscado, en todo momento, corresponsabilizar e integrar a los gobiernos de los países de origen y tránsito en la respuesta que desde la Unión se da a todas las cuestiones relacionadas con la movilidad. Así pues, destacan entre otras iniciativas la creación de foros

informales de diálogo como el Proceso de Rabat o el Diálogo 5+5 (Poncela Sacho, 2018, p. 14). Si bien en un principio no parece haber nada reprochable en esta aproximación, puesto que la solución a largo plazo de las diferentes cuestiones ligadas a la problemática de la movilidad en el espacio euro mediterráneo pasa indiscutiblemente por llegar a acuerdos que faciliten una gestión consensuada de la misma a ambos lados del Mediterráneo; en la práctica esta cuestión ha resultado no ser tan sencilla. A la ausencia de una voluntad política real por parte de los terceros Estados vecinos de hacer frente a las causas de fondo detrás de este fenómeno, se le han unido un número considerable de voces europeas que defienden el empleo de la corresponsabilización como una estrategia de “contención”, con el objetivo último de evitar un “efecto derrame” que pueda afectar a la estabilidad del continente, como ya ocurrió con la crisis del 2015.

En el caso de Libia, la manifestación más evidente de la estrategia política de la corresponsabilización la podemos encontrar en la instrumentalización de su cuerpo de guardacostas como un nuevo mecanismo de contención: a pesar de que en la actualidad Libia constituye a todas luces un "Estado fallido", la Unión Europea no ha tenido ningún reparo en apoyar – e incluso promover, como veremos en el próximo epígrafe - la constitución de una nueva zona SAR²⁶ libia, de modo que sea su propio cuerpo de guardacostas el que se encargue de patrullar las aguas adyacentes a su mar territorial, zona en la que se suceden la mayor parte de los naufragios en la ruta del Mediterráneo Central. De este modo, la UE ha intentado legitimar su retórica de progresiva desconexión con las tareas de salvamento y rescate en el Mediterráneo, que ya se evidenció con el desmantelamiento de la misión naval que funcionaba en el marco de la “Operación Sophia” a mediados de 2018. Como consecuencia de esta política de desconexión, no sólo la ruta del Mediterráneo Central se ha convertido en una de las más peligrosas para el tránsito de migrantes (según datos de ACNUR, en 2018 falleció una de cada catorce personas que cruzaron desde Libia a Europa²⁷), si no que el aumento de la población extranjera en Libia, migrantes en su mayor parte, ha constituido un peligroso caldo de cultivo para las numerosas mafias y guerrillas que campan por todo el país, y que han visto en el tráfico

²⁶ De conformidad con el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (también conocido como “Convenio SAR”, por sus siglas en inglés) todos los estados partes deben asumir la responsabilidad de una determinada zona geográfica marítima adyacente a su costa (que pasa a denominarse “zona SAR”), en la que las autoridades competentes para ello deberán velar por la seguridad de todos los buques que naveguen por esas aguas, desarrollando para ello todas las operaciones de rescate y salvamento que fuesen necesarias. Libia, que no contaba con una zona SAR propia, anunció al mundo la constitución de la misma en junio de 2018. Hasta entonces, eran las operaciones militares italianas y europeas las que se encargaban de la vigilancia de esta región.

²⁷ Ver ACNUR, 2019.

de personas una nueva línea de negocio. Tal y como denuncia Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la labor de UNSMIL, el rápido crecimiento de estas actividades ilegales se ha visto favorecido por el apoyo de los distintos grupos armados que pretenden alzarse con el poder, y que se agrupan principalmente en torno a dos facciones: aquellos leales al Mariscal Haftar, y los que apoyan el débil régimen del Primer Ministro Al-Sarraj. Ante el vacío de poder reinante, estos grupos ven en las mafias una importante fuente de financiación al exigirles cuantiosas sumas a cambio de protección y de garantizarles el derecho de paso de sus convoyes. No obstante, las mafias y sus redes de tráfico de personas no son la única amenaza a la que se enfrentan los migrantes y refugiados en territorio libio: todos aquellos detenidos durante su estancia ilegal en el país, o interceptados en alta mar por la guardia costera son devueltos y hacinados de forma arbitraria en centros de detención que cuentan con condiciones infrahumanas. Una vez más, en esta práctica no sólo se implican las mafias y los distintos grupos armados, si no también los guardacostas, funcionarios del gobierno, o miembros de la policía libia (ACNUDH y UNSMIL, 2019, p. 15). Por tanto, podemos observar como los funcionarios del Gobierno de Trípoli a los que la UE apoya y trata como sus “socios” en la lucha contra la inmigración ilegal son los mismos que después perpetúan y legitiman una situación que tan sólo puede describirse como un auténtico “infierno”.

El último eslabón en esta cadena de desconexión y corresponsabilización lo podemos encontrar en el Mecanismo de Tránsito de Emergencia (MTE), un programa de “evacuación” implementado por la triple alianza UE – ONU – UA, que desde el bombardeo del centro de detención de Tajoura en Libia el pasado año ha ido cobrando cada vez mayor relevancia. Si bien por una parte ha permitido que varios centros de detención libios hayan cerrado sus puertas como consecuencia del menor número de migrantes en su territorio, ha sido duramente criticado por lo “conveniente” que resulta al discurso “anti-inmigratorio” defendido por algunos desde Europa: así, los Estados Miembros, ante la imposibilidad de seguir empleando Libia a modo de “tapón” o “escudo” contra la presión migratoria, han optado por empezar a evacuar a estos migrantes que no sean nacionales libios a terceros países como Níger o Ruanda. Todo ello sin perjuicio de que, como los propios datos de ACNUR reflejan, aproximadamente el 75% de los detenidos en estos centros necesiten protección internacional (ACNUR, 2018, p.17). Y es que, si el objetivo último de este mecanismo es el reasentamiento de los detenidos en países del cono norte como se refleja en dicho estudio, no parece muy comprensible por qué resulta mejor opción evacuar primero a estas personas a países situados en mitad del continente

africano (y por tanto más alejados de sus destinos finales) para después reubicarles, que proceder directamente a su reasentamiento a Europa y Norte América desde Libia.

En cuanto a la relación con Marruecos, la estrategia ha sido diferente en tanto en cuanto en este caso si existe un aparato gubernamental con el que la UE puede dialogar dentro de unos cauces mas o menos institucionales y democráticos. Es por ello por lo que en este caso la externalización del control migratorio y fronterizo, a pesar de incluirse también como objetivo de los distintos foros multilaterales de cooperación y de los instrumentos europeos ya analizados, ha recaído de forma más directa en las relaciones bilaterales hispano-marroquíes; mientras que en el caso de Libia podemos observar como, tras la caída de Gadafi, la UE se convierte en el principal interlocutor encargado de coordinar esta estrategia. De este modo, podemos observar como en el caso de Marruecos, esta externalización se ha cimentado, en palabras de FERRAJOLI, a través de la creación de un “sotobosque” jurídico-administrativo, orientado al control y la persecución de los flujos migratorios (Ferrajoli, 2011, p. 69), que a su vez descansa sobre cuatro figuras fundamentales: las expulsiones, el retorno, las devoluciones, y las readmisiones (Naranjo Giraldo, 2014, p. 27).

De conformidad con lo estipulado en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, tras su posterior reforma mediante Ley Orgánica 2/2009²⁸; la *expulsión* es la devolución de aquel extranjero que ya se encontraba en el territorio nacional, y que tan sólo será posible en los supuestos regulados por el artículo 28 de la mencionada ley. En cuanto a la *devolución*, se trata de la figura jurídica que regula aquellos supuestos de rechazo en frontera de los individuos que intentan entrar al país a través de puestos fronterizos no habilitados; en contravención, por tanto, del artículo 25 de la LO 4/2000, que establece que “*el extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto*”. El propio Tribunal Constitucional ha declarado, mediante la STC 17/2013 que, en este último supuesto, a diferencia de lo que ocurre en la expulsión, el extranjero no llega a entrar en el país, puesto que la devolución es “*una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido, tratándose de una medida que se acuerda por el Estado en el marco de su política de extranjería*”. Siguiendo esta interpretación, el Gobierno de Mariano Rajoy

²⁸ Adoptada, precisamente, en aras de actualizar la normativa española a los diversos cambios producidos a nivel europeo en la regulación de la materia, y que exigían la transposición de diversas Directivas, como la Directiva 2008/115/CE en materia de retorno. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

introdujo en 2015 mediante la Ley Orgánica 4/2015 (conocida como “Ley de Seguridad Ciudadana”, o “ley mordaza”), una disposición adicional a la LO 4/2000 en virtud de la cual se pretendía amparar jurídicamente las conocidas como “devoluciones en caliente”, que en la práctica venían sucediéndose de manera habitual en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla al no respetarse ni las garantías de *minimis* fijadas en el artículo 23 del Real Decreto 557/2011²⁹, en relación con las consideraciones a tener en cuenta a la hora de adoptar resoluciones de devolución. El *retorno*, por otra parte, se produce en aquellos casos en los que, habiendo el extranjero intentado entrar a través de puestos fronterizos habilitados al efecto, la entrada al país se le deniega por no reunir los requisitos estipulados para ello, establecidos en el artículo 4 del Real Decreto 557/2011. Por último, las readmisiones afectan en su mayoría a todas aquellas personas que, siendo nacionales de terceros países con los que se haya suscrito un acuerdo bilateral de readmisión, hayan conseguido entrar en España de modo no autorizado (ya sea porque no cumpliesen efectivamente con los requisitos establecidos para ello, o por que hubiesen entrado a través de un puesto fronterizo no autorizado), sin que pudiesen ser devueltos inmediatamente, por lo que se encuentran residiendo en España de forma ilegal (Naranjo Giraldo, 2014, p. 27).

Como consecuencia de los escasos datos disponibles sobre el volumen de devoluciones, expulsiones y expedientes de retorno y readmisión tramitados por parte del Gobierno de España en relación con las llegadas a la frontera hispano-marroquí³⁰, tomaremos los datos del “Informe CIE 2018” del SJM como referencia para intentar reflejar con la mayor exactitud posible la situación de la gestión de los flujos migratorios en la Frontera Sur, por la que sólo en 2018 tuvieron lugar 64.298 entradas irregulares a nuestro país. En él se hace constar que desde 2015 viene produciéndose un aumento del número de altas en los CIE (a pesar de un ligero retroceso en el año 2018, motivado principalmente por el cierre de algunos de estos centros dadas las condiciones en las que se encontraban), con una media de 8.000 internos en los últimos tres años; así como que los dos principales motivos para el internamiento fueron la devolución por entrada ilegal, que ascendió a casi el 73% del total (siendo la entrada en patera el medio más

²⁹ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>

³⁰ En el Portal de Transparencia del Gobierno de España tan sólo constan dos informes: el balance anual correspondiente al ejercicio 2015, y una breve nota informativa que recoge la comparativa entre el número de llegadas, terrestres y marítimas, en 2017 y 2018. En ningún caso se proporcionan los datos desagregados del número de devoluciones, expulsiones, retornos y readmisiones.

frecuente, representativo del 70% de los casos reportados), y la expulsión por estancia irregular, con un 15,8% (SJM, 2019, p. 18-21). Tomando estos datos en consideración³¹, así como las 658 devoluciones en caliente efectuadas en 2018, y reconocidas por primera vez por el Gobierno de España este mismo año; y la reactivación del Memorando de Entendimiento en materia migratoria en base al Acuerdo de Readmisión de 1992, que ha culminado en la realización de expulsiones colectivas tal y como vienen documentando Amnistía Internacional y numerosos periódicos y portales de noticias³²; podemos concluir que se viene produciendo un aumento del empleo de los mecanismos de control concentrados en el ámbito externo de la realidad fronteriza. A su vez, y siguiendo a FERRER, esta realidad evidencia una de las principales consecuencias de la externalización fronteriza: la segmentación del espacio fronterizo y la consecuente expansión de las prácticas de control hacia el interior y el exterior de este ámbito, de tal modo que estas abarquen una triple realidad: la de origen, la de tránsito y la de destino (Ferrer, 2012, p. 87).

Por último, en el análisis de la construcción política de la dinámica de externalización en la frontera hispano-marroquí resulta de obligación mencionar la utilización de esta dinámica por parte del Gobierno de Rabat en su propio beneficio. Y es que, durante las últimas dos décadas, ha quedado patente el uso del control de las fronteras en Ceuta y Melilla por parte del gobierno marroquí como moneda de cambio para lograr una mejor protección de sus intereses. De este modo, tal y como denuncian desde la Federación de Asociaciones SOS Racismo, los migrantes son empleados como instrumentos de presión, de modo que en días arbitrarios y sin motivo alguno, llegar a ser hasta “animados” a saltar la valla por parte de la policía marroquí encargada de patrullarla (SOS Racismo, 2006, p. 53). Otro ejemplo podemos encontrarlo en la “relajación” del control fronterizo que siguió a la interceptación por la Guardia Civil en aguas de Ceuta del yate en el que navegaba el rey alauita, Mohammed VI. Tal y como recogieron numerosos periódicos españoles, cinco días más tarde tenía lugar una de las mayores

³¹ Tal y como se indica en el informe, el internamiento es la respuesta prevista por el ordenamiento jurídico español para aquellos casos en los que, siendo preceptiva la devolución de un extranjero como consecuencia de su entrada ilegal en el territorio nacional, no es posible efectuarla dentro de las 72 horas siguientes a la entrada y detención (artículo 58 de la LO 4/2000). Ante la ausencia de información y estadísticas recogida más arriba, y de la que también se han hecho eco organizaciones como la “APDHA”, los datos de internamiento en CIEs nos permitirán efectuar una aproximación al número real de devoluciones totales efectuadas en la Frontera Sur.

³² A tales efectos, ver “Deben paralizarse las expulsiones exprés desde España a Marruecos” (Amnistía Internacional, 2018), o “El Gobierno central cifra por primera vez las devoluciones en caliente: 658 en 2018 en las fronteras de Ceuta y Melilla” (Ramajo, 2019). Disponibles en) <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/deben-paralizarse-las-expulsiones-expres-desde-espana-a-marruecos/> y https://www.eldiario.es/andalucia/devoluciones-caliente_0_854964586.html

avalanchas de inmigrantes en las costas de nuestro país: cerca de un millar de personas consiguieron llegar hasta territorio español, ante la inacción de los guardias fronterizos marroquíes.³³

4.2. Análisis de la relación condicionalidad – externalización desde una perspectiva económica

En lo que al ámbito económico se refiere, las diferencias entre Libia y Marruecos son más reducidas, ya que en ambos casos las políticas de contención de los flujos migratorios impulsadas por la UE han sido apoyadas y financiadas a través de una serie de instrumentos financieros en los que participan tanto agencias de la UE como de los Estados Miembros, creando una suerte de “matriz” extrapresupuestaria situada al margen de las reglas establecidas por los Tratados de la UE (Carrera y Cortinovia, 2019, p. 10). De entre toda esa maraña de medidas, hay una que destaca en importancia, tanto por lo abultado de su presupuesto, como por la gestión que de esos fondos se hace: se trata del Fondo Fiduciario de la UE para África.

Adoptado durante la Cumbre de La Valeta, a la par que se adoptaba el “Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes” antes analizado, se trata de un instrumento financiero situado al margen del marco presupuestario de la UE – y por tanto, de las reglas que lo rigen en materia de transparencia y responsabilidad – so pretexto de lograr así proporcionar una respuesta “rápida, flexible, y colectiva a las distintas dimensiones de una situación de emergencia” (Parlamento Europeo, 2018, p.7). Adoptado durante la Cumbre de La Valeta, a la par que se adoptaba el “Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes” antes analizado, se trata de un instrumento financiero situado al margen del marco presupuestario de la UE – y por tanto, de las reglas que lo rigen en materia de transparencia y responsabilidad – so pretexto de lograr así proporcionar una respuesta “rápida, flexible, y colectiva a las distintas dimensiones de una situación de emergencia” (Parlamento Europeo, 2018, p.7). Sin embargo, un informe publicado por el Tribunal de Cuentas de la UE señala que, a pesar de la relajación en la aplicación de las normas de contabilidad y transparencia en la adjudicación de los proyectos financiados bajo el Fondo Fiduciario, persisten problemas propios de los instrumentos tradicionales de ayuda al desarrollo que retrasan la ejecución de los proyectos,

³³ Ver, entre otros, “Marruecos amenaza con reabrir el grifo de la emigración a España” (Cembrero, 2017), “Marruecos deja pasar a las pateras” (Sanmartín y Machado, 2014), o “Rescatados en el Estrecho 835 inmigrantes, entre ellos 30 menores” (Romaguera, 2014).

siendo incluso algunos de ellos más rápidos que el Fondo Fiduciario. Éste es el caso, por ejemplo, del “Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz”: cerca del 90% de los contratos aprobados bajo este marco se firman a los 4 meses, frente a los 270 días que se tarda en el caso del Fondo. El informe también señala que el Fondo llega a contravenir el artículo 187, apartado 3, letra b) del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, (más conocido como el “Reglamento Financiero”), en el que al regular la creación y establecimiento de los fondos fiduciarios en la UE se establece que estos no deben constituirse si “*se limitan a duplicar, sin más valor añadido, otros canales de financiación o instrumentos similares existentes*”. Así, el Tribunal alerta de que existen “varios ejemplos” de proyectos implementados por el Fondo que se limitan a atender necesidades similares a las de otras actividades financiadas bajo instrumentos tradicionales de la UE, indicando a mayores que la Comisión no ha justificado ni la elección del Fondo para la financiación de estos proyectos, ni el por qué de la existencia de estas duplicidades (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, p. 20-25).

Precisamente por este motivo, no han sido pocas las voces que han denunciado la manifiesta opacidad en lo que a la gestión de los fondos se refiere, así como la falta de coherencia entre los objetivos de los planes que gracias a él se financian, y la supuesta defensa de los “valores europeos” que motivaron su creación en primer lugar. Así, resulta cuanto menos extraño que un fondo diseñado para responder a situaciones de emergencia se dedique a financiar programas dirigidos, entre otras cuestiones, a abordar las “causas fundamentales” del fenómeno migratorio, que tienen poco de “urgente”, y bastante de problema estructural necesitado de una solución a largo plazo (Carrera, Den Hertog *et al*, 2018, p. 87). Esta situación se manifiesta especialmente en el caso de los programas orientados a la “ventana” del Norte de África, en la que se incluye a Marruecos y Libia: el 100% de los programas ejecutados en la región están destinados a mejorar la gestión de los flujos migratorios (International Centre for Migration Policy Development, 2019, p. 9-10). Una realidad que, según el informe realizado por CONCORD, demuestra claramente que a través del Fondo Fiduciario se favorece la consecución de aquellas políticas destinadas a la contención de los flujos migratorios, en detrimento de la realización de los objetivos de desarrollo alegados como pretexto para su creación en primer lugar.

Dentro de esta perspectiva económica, otro elemento importante es el papel desempeñado por los acuerdos comerciales. En el caso de Libia, aun cuando estos acuerdos no han tenido tanto peso³⁴ como en el de Marruecos, también han resultado bastante significativos: podemos observar cómo, tras el inicio de las negociaciones para el desarrollo de un Tratado de Libre Comercio entre la UE y Libia en Noviembre de 2008, y la ratificación del Tratado de Amistad italo-libio ese mismo año, el gobierno de Trípoli accedió a las demandas europeas de realización de operaciones de patrullaje navales conjuntas entre la guardia costera italiana y la libia. Como resultado, el número de llegadas irregulares de migrantes en barco a las costas de Sicilia y Cerdeña disminuyó en un 55% en el primer semestre de 2009 en comparación con el mismo período del año anterior (Human Rights Watch, 2009, p. 24).

En el caso de Marruecos, la controversia suscitada por sus acuerdos comerciales en materia de pesquerías y productos agrícolas con la UE, que han llegado a ser objeto de procedimientos judiciales ante el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), representa a la perfección la influencia de la perspectiva comercial y económica en la construcción de la política exterior de la UE para con terceros Estados no miembros. La estrategia del reino alauita ha demostrado que estos acuerdos no sirven sólo para condicionar la concesión de determinadas ayudas económicas y comerciales por parte de la UE a cambio de la consecución de políticas de distintas naturalezas, como sucedía en el caso de Libia, si no que también pueden ser empleados por estos terceros Estados en beneficio propio y a modo de presión en contra de los mismos intereses de la UE. De este modo, tras el “golpe” que supuso la sentencia de 2015 del Tribunal General de la UE sobre la aplicación del Acuerdo UE-Marruecos sobre la Liberalización del comercio de productos agrícolas (aun cuando fue recurrida y revertida por la sentencia de la Gran Sala en el asunto C-104/16, supusieron el reconocimiento oficial por parte de la UE del “*estatuto separado y distinto del Sahara Occidental con respecto al Reino de Marruecos*”³⁵, algo que el reino alauita siempre ha negado), el Gobierno de Rabat orquestó una campaña política dirigida a presionar a la UE con un posible incumplimiento del rol que le habían asignado como garante del control de la frontera sur de Europa. Así, a las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, Nasser Burita, apuntando a la necesidad de construir “*nuevas relaciones y canales comerciales ante la falta de un compromiso claro por parte de la UE*”, se le sumaron las del

³⁴ Esto es debido, principalmente, a que hasta 2003 el país estuvo sujeto a estrictas sanciones económicas (que incluían un embargo armamentístico y aéreo) por parte de la ONU como consecuencia de la negativa de Gadafi de colaborar en las investigaciones relativas al atentado contra un avión de “Pan Am” sucedido en 1988.

³⁵ Asunto C-104/16, § 92.

Ministro de Agricultura, Aziz Akhannouch, alegando que “*el problema de la emigración es muy costoso para Marruecos, y Europa debe apreciarlo en su justo valor*”. Días más tarde, el 17 de febrero de 2017 cerca de 500 migrantes subsaharianos lograban hacerse paso a España a través de un asalto masivo a la valla de Ceuta (Cañas y Peregil, 2018). No obstante, los esfuerzos de Marruecos finalmente dieron frutos: a principios de 2019, el Parlamento Europeo anunció la conclusión de un nuevo acuerdo en materia de pesca cuyo alcance geográfico cubriría el territorio del Sáhara Occidental aún cuando la sentencia del TJUE en el asunto C-266/16³⁶ apuntase en dirección contraria (Parlamento Europeo, 2019). A ello se le sumó el anuncio, dentro del marco del Fondo Fiduciario, de un nuevo paquete económico por el que la UE pasaba a asignar un total de 130 millones de euros adicionales a Marruecos para ayudarle en su lucha contra el tráfico de inmigrantes, y para el mejor desarrollo de sus sistemas de gestión de fronteras (Oxfam International, 2020, p. 24). Los datos recopilados por el Centro de análisis de datos sobre la Migración Mundial de la OIM hablan por si solos: en el periodo de enero a octubre de 2019 se reportó la llegada irregular a España de 22.247 migrantes, frente a los 47.505 de los que se tiene constancia para el mismo periodo, el año anterior³⁷ (OIM, 2019).

En conclusión, mediante el análisis de las relaciones bilaterales de la UE para con Libia y Marruecos hemos podido comprobar cómo la doble dinámica condicionalidad – externalización, descrita en las anteriores secciones del trabajo, ha acabado por conducir, en el plano de la inmigración, a la externalización del control fronterizo y migratorio de los Estados Miembros meridionales a sus vecinos del Norte de África. Tomando como base las preexistentes relaciones privilegiadas que estos mantenían con determinados Estados Miembros, la UE ha sabido adaptar su respuesta política a las distintas realidades políticas de estos terceros Estados: no obstante, en ambos casos esta ha girado en torno al uso de un discurso de “corresponsabilización”, que a su vez ha servido a la Unión a modo de estrategia de “contención” de los flujos migratorios. Como veremos a continuación, si bien esta estrategia ha conseguido satisfacer los intereses a corto plazo de la UE, no siempre se adecúa a las obligaciones que le resultan oponibles en virtud de los distintos instrumentos vinculantes de Derecho Internacional Público. A mayores, en el plano económico hemos podido observar como la UE ha dispuesto la creación de una serie de instrumentos financieros que sirven de vehículo para el desarrollo de sus políticas en la región, entre los que destaca el establecimiento

³⁶ Al igual que en la antes mencionada sentencia del Asunto C-104/16, el Tribunal declaró que el Acuerdo pesquero ni su Protocolo son aplicables a las aguas adyacentes al Sáhara Occidental.

en 2015 del Fondo Fiduciario para África. Exento de los tradicionales mecanismos de control y transparencia europeos, este compromiso de financiación supone la inyección de importantes sumas de dinero en el continente africano y que; a pesar de lo loable en sus intenciones, de no gestionarse de manera adecuada, servirían tan sólo para la perpetuación de una concepción neocolonialista de las relaciones euroafricanas, al fomentar relaciones de interdependencia que no representan más que una nueva forma de dominación.

5. Consecuencias de esta dinámica en la región Euro Mediterránea

Mediante el presente capítulo del trabajo procederemos a analizar las consecuencias e implicaciones consecuencia de la dinámica condicionalidad – externalización, y que ya se adivinaban en secciones anteriores. Siguiendo con la hipótesis presentada al principio del trabajo, se han estructurado en torno a las siguientes dos ideas : por un lado, el obstáculo que suponen para el cumplimiento de las obligaciones europeas en materia de protección de derechos humanos, y por el otro, la amenaza que representan para los esfuerzos democratizadores en la región, que se ven socavados por la misma dinámica que pretende impulsarlos al fomentar relaciones de interdependencia que no representan más que una nueva forma de dominación.

Tomando en consideración todo lo expuesto a lo largo de este trabajo sobre las políticas europeas en materia de inmigración y control fronterizo, resulta evidente que una de las principales garantías que ponen en entredicho es el derecho al asilo, consagrado en una multitud de instrumentos jurídicos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 14) y la Convención de Ginebra de 1951 (artículo 33) en cuanto al Derecho Internacional Público se refiere; y la Carta Fundamental de los Derechos Humanos de la Unión Europea (artículo 18) a nivel de derecho europeo. Si bien en la Declaración de 1948 lo que se recoge explícitamente es el derecho tanto a *buscar* como a *disfrutar* del asilo, quedando de esta manera condicionado a la voluntad política del Estado en cuestión al que se le solicite de *decidir* prestarlo; el artículo 33 de la Convención ginebrina (y por ende, también la Carta Fundamental de los Derechos Humanos de la UE, puesto que en ella se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la referida Convención) imponen una obligación adicional a los Estados parte de la misma en tanto en cuanto reconocen el principio a la no devolución, o *non refoulement*, de todos aquellos solicitantes de asilo de modo que se prohíbe

ponerles “[...] *en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*”.

Este precepto se erige como la disposición cardinal del Derecho Internacional de los Refugiados, puesto que se configura como *conditio sine qua non* para el disfrute de las demás garantías previstas por el mismo. De este modo, y si bien su status como norma de *ius cogens*³⁸ ha dividido en cierto modo a la doctrina³⁹, no cabe duda alguna de que el principio de *non refoulement* ha pasado a constituir una norma de derecho internacional consuetudinario⁴⁰. Estrechamente ligada a este principio se encuentra la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes. No es de extrañar, por tanto, que las políticas impulsadas desde la UE también hayan entrado en contradicción con este principio, que además de encontrarse recogido en una multitud de tratados internacionales, cómo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7), o la CEDH (artículo 3); está regulado de manera independiente en la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” auspiciada en el seno del ACNUDH, deviniendo en la constitución de una norma de *ius cogens* (Comisión de Derecho Internacional, 2019, p. 146-147).

Habiendo establecido el carácter vinculante para la Unión de estas normas de Derecho Internacional, resulta cuanto menos desconcertante observar que, tal y como se deduce del análisis de los principales instrumentos políticos en materia de inmigración y control fronterizo aprobados por la UE realizado en la primera sección de este trabajo, su principal objetivo sea la contención de los flujos migratorios en el continente vecino, con el fin de evitar así episodios como el vivido en el verano de 2015. Estas medidas, que en vez de adoptar un enfoque de protección de derechos humanos parten de una concepción bifronte y utilitaria del fenómeno

³⁸ Tal y como establece el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, “[...] *Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter*”.

³⁹ Si bien un sector lo ha reconocido abiertamente como una norma de *ius cogens sui generis* (véase, entre otros la Opinión Consultiva N°4-3-21/2016, de 4 de mayo de 2017, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Conclusión n° 25 (XXXIII), *Conclusiones Generales* (1982) párrafo b), del Comité Ejecutivo del ACNUR), otra parte de la doctrina la reconoce como una norma perentoria del DI en tanto en cuanto forma parte de la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes: véase el Comité contra la Tortura de la ONU en su dictamen del Caso *Tapia Páez vs. Suecia* (CAT/C/18/D/39/1996), o *Lauterpacht y D. Bethlehem* (2001) “El alcance y contenido del principio de no devolución”, párr. 230-237.

⁴⁰ Ver Wolfrum, 2012.

migratorio, a su vez conducen a la idea de que, si bien la migración legal debe ser fomentada desde las distintas esferas del poder público, la migración irregular, en tanto se asocia a la comisión de actividades criminales como el tráfico y la trata de seres humanos, debe y puede reprimirse. Sólo así se explican las escasas menciones a la protección debida a los migrantes que acaban recurriendo a las redes de las mafias, un enfoque que conlleva un serio coste: el desamparo y abandono de aquellos más vulnerables, que no sólo necesitan de nuestra protección, sino que tienen todo el derecho a gozar de ella. En otras palabras, no se trata de una mera cuestión humanitaria, si no de un derecho ampliamente reconocido y vinculante para la Unión.

En esta línea, cabe destacar el razonamiento del TEDH en su resolución del relevante “*Caso Hirsi Jaama y otros c. Italia*”: ya en 2012, la Gran Sala del Tribunal estableció que Italia era responsable tanto de una violación directa como indirecta del principio de *non refoulement* en tanto que “[sus] autoridades sabían, o deberían haber sabido que, cuando los demandantes fueron expulsados, como inmigrantes ilegales, se verían expuestos en Libia a tratos contrarios al Convenio y no recibirían forma alguna de protección en ese país” (Hirsi, §131). Si extrapolamos este caso a la realidad de nuestros días, y en particular a la situación actual de Libia descrita en el apartado anterior, resulta más que complicado no advertir una responsabilidad similar a la determinada por el TEDH en las políticas europeas: no sólo se ha prestado apoyo político, sino también económico, camuflando como AOD y ayuda de emergencia humanitaria la dotación de una serie de recursos y medios que tenían como principal objetivo alcanzar los mismos resultados de contención de flujos migratorios que las tácticas de antaño implementadas por los guardacostas italianos, objeto de la condena en el *Caso Hirsi*. A este respecto, el Caso “*S.S. y otros contra Italia*”, cuya demanda fue presentada a finales de 2019, resultará de gran interés para futuros trabajos e investigaciones acerca de la responsabilidad internacional en la que podría incurrir tanto la UE como determinados Estados Miembros como resultado de sus políticas en estos ámbitos.

Por último, y tal y como se viene argumentando desde el inicio, la segunda hipótesis detrás de este trabajo es que las actuales políticas en materia de control fronterizo y migratorio, basadas en la doble dinámica condicionalidad – externalización, apuntalan el establecimiento de vínculos de interdependencia entre los actores involucrados que, entre otros efectos adversos, refuerzan el estado de infradesarrollo en que se encuentra sumida la orilla sur del Mediterráneo. No obstante, esta situación también representa un obstáculo para el desarrollo del músculo

político de la UE en lo que al ámbito internacional se refiere: partiendo de la conceptualización establecida por MANNERS de la UE como una “potencia normativa” o “changer of norms”, resulta pertinente señalar que, si la actuación de la UE en el escenario internacional se articula en torno a valores tales como la promoción de la democracia, la paz y la defensa de los derechos humanos (Rodríguez Prieto, 2019, p. 76); la implementación de políticas a nivel regional que contradicen el arquetipo al que se pretende adscribir a nivel internacional resulta una estrategia cuanto menos contraproducente y debilitadora de la imagen de la UE como una potencia global.

6. Conclusiones

Partiendo de un detallado estudio de la evolución de las políticas migratorias y de control fronterizo en la Unión Europea, así como de los diversos instrumentos existentes en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, el presente trabajo ha pretendido arrojar cierta luz en las actuales relaciones UE – Norte de África desde la óptica del fenómeno de la externalización fronteriza, llegando a las siguientes conclusiones:

1. La actual regulación de las competencias en materia de inmigración y control fronterizo en los Tratados Fundacionales tras la adopción del Tratado de Lisboa, gracias a la cual pasa a configurarse como una “competencia compartida”, dificultan la adopción de políticas claras y coherentes en este ámbito, contribuyendo a su vez a que exista una cierta asimetría en la regulación de las cuestiones migratorias.
2. Como se ha procedido a analizar en la primera sección del trabajo, esta asimetría ha acabado conduciendo a una regulación que aborda la problemática relacionada con la movilidad desde un enfoque bifronte, diferenciando claramente entre migración regular e irregular. Asimismo, esta asimetría es a la vez responsable de que se haya priorizado en multitud de ocasiones la adopción de medidas en el ámbito de la migración irregular, en torno a la que existía un mayor consenso, a expensas de una clara ausencia de regulación que permita la llegada ordenada de flujos migratorios por la vía legal o regular.
3. Otra de las consecuencias de dicha asimetría es, a su vez, que desde Bruselas se haya optado por confrontar las cuestiones relativas a la inmigración a través de instrumentos

pertenecientes a las áreas de la política exterior y la cooperación al desarrollo. Evidencia de ello son las relaciones Unión Europea – Norte de África en el marco de la PEV, que desde la década de los 90 vienen estructurándose en torno a una serie de instrumentos que han funcionado más como un amplio catálogo de contradictorias e inocentes declaraciones políticas que como políticas serias y coherentes que den respuesta a la compleja realidad social presente sobre el terreno.

4. En este contexto, la UE se ha servido del enfoque metodológico de la condicionalidad para lograr avanzar su estrategia de securitización de las relaciones entre ambos bloques, y en especial, sus intereses acerca de la externalización de la gestión migratoria en las agendas políticas de sus vecinos del Norte de África. Como hemos podido comprobar a través de los estudios de caso de Libia y Marruecos, tanto desde una perspectiva económica como política, la UE se ha aprovechado de las preexistentes relaciones privilegiadas que ambos países mantenían con determinados Estados Miembros, para adaptar su estrategia sobre el terreno en torno a un discurso de “corresponsabilización”, y que a su vez conlleva, en la práctica, la adopción de mecanismos de contención de los flujos migratorios en los países del continente africano.
5. En último lugar, gracias a los antes mencionados estudios de caso, así como al exhaustivo análisis desarrollado a lo largo de este trabajo acerca de los distintos instrumentos y mecanismos sobre los que se asientan las políticas europeas en materia de control fronterizo y migratorio, podemos concluir que el efecto de contención perseguido por los mismos no sólo resulta indiscutible, si no que a mayores también constituye una infracción de las obligaciones que en materia de DDHH le son imponibles a la UE, ya que supone, entre otros, una vulneración de los principios de “*non refoulement*” y de prohibición de la tortura, consagrados tanto en el CEDH como en la CDFUE.

Bibliografía:

Legislación

- Asamblea General de las Naciones Unidas, (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). *Paris*. Obtenido de <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas, (1982). Conclusiones Generales del Comité Ejecutivo de ACNUR sobre Protección Internacional nº 25 (XXXIII) (12A (A/37/12/Add.1). Obtenido de <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº Z 2010-70003, de 30 de marzo de 2010.
- Comisión Europea, Consejo (1998). Decisión del Consejo y de la Comisión, de 26 de enero de 1998, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 97/1, de 30 de marzo de 1998.
- Comisión Europea, (2000). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Política Comunitaria de Migración. COM(2000) 757 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2001). Comunicación sobre los derechos humanos, democracia y desarrollo. SEC (91) 61 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2003). *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*. COM (2003) 104 final, no publicada en el Diario Oficial.

- Comisión Europea, (2007a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Una Sólida Política Europea de Vecindad*. COM(2007) 774 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2007b). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*. COM(2007) 248 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2008a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. COM(2008) 359 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2008b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*. COM(2008) 611 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2011). Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional*. COM (2011) 0200, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2015a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 240 final, pp. 8-16, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, (2015b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

- Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020).* COM(2015) 285 final, no publicada en el Diario Oficial.
- Comisión Europea, ARUAEPS (2015a). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. *Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE.* JOIN (2015) 40 final, no publicada en el Diario Oficial.

 - Comisión Europea, ARUAEPS (2015b). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Revisión de la Política Europea de Vecindad.* JOIN (2015) 50 final, no publicada en el Diario Oficial.

 - Consejo de la Unión Europea, (2008). Nota de la Presidencia al Consejo: *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.* Bruselas, nº 13440/08. Obtenido de https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf

 - Consejo Europeo (1993). *Consejo Europeo de Copenhague: Conclusiones de la Presidencia.* Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>

 - Consejo Europeo, (2003). "Una Europa segura en un mundo mejor". Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 7-8, no publicada en el Diario Oficial.

 - Convenio Europeo de Derechos Humanos, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

 - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951.

- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969.
- Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991 (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966.
- Reglamento (UE, EURATOM) 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, EURATOM) 1605/2002 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 298/1 (26 de octubre de 2012).
- Reglamento (UE) 232/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 77/27, de 15 de marzo de 2014.
- Reglamento (UE) 235/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 77/85, de 15 de marzo de 2014.
- 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) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 251/1, de 16 de septiembre de 2016.
- Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 295/1, de 14 de noviembre de 2019.
 - Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2016, sobre el Fondo Fiduciario de la UE para África: repercusiones sobre el desarrollo y la ayuda humanitaria. Bruselas, nº 2015/2341 (INI). Obtenido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0337_ES.pdf

Jurisprudencia:

- Dictamen del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, nº CAT/C/18/D/39/1996, de 28 de abril de 1997. *Caso Tapia Páez vs. Suecia*.
- Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nº 4-3-21/2016, de 4 de mayo de 2017. *El alcance y fin del derecho de asilo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho interamericano y del derecho internacional*.
- Sentencia del TJUE, C-104/16 P de 21 de diciembre de 2016. *Consejo/Front Polisario*. ECLI:EU:C:2016:973.
- Sentencia del TJUE, C-266/16 de 27 de febrero de 2018. *Western Sahara Campaign UK/Commissioners for her Majesty's Revenue and Customs, and Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*. ECLI:EU:C:2018:118

- Sentencia del Tribunal General de la UE, T-512/12 de 10 de diciembre de 2015. *Frente Polisario/Consejo*. ECLI:EU:T:2015:953.

Obras doctrinales:

Monografías:

- Douglas-Scott, S., & Hatzis, N., (2017). “Research Handbook on EU Law and Human Rights”. Cheltenham: *Edward Elgar Publishing*, pp. 22-25.
- Ferrajoli, L. (2011). “Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional”. Madrid: *Trotta*, pp. 1-18.
- Fierro, E. (2003). “European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice” (Vol. 76). La Haya: *Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International*, pp. 118.
- Gstöhl, S & Lannon, E. (2015). “The European Union’s Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy”. Londres: *Routledge*, pp. 1-7.
- Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D.J., (2016). “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Madrid: *Editorial Tecnos*, (9).
- Neuwahl, N. A., & Rosas, A. (1995). “The European Union and human rights” (Vol. 42). La Haya: *Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International*, pp. 302-304.
- Orozco Torres, L.E. (2006). “La Nueva Política Europea de Vecindad, ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa?”. Sevilla: *Universidad de Sevilla*, pp. 19-24.
- Rupnik, J. (2015). “Géopolitique de la démocratisation: L'Europe et ses voisinages”. Paris: *Presses de Sciences Po*, pp. 2-7.

Artículos en revistas especializadas, capítulos de libros e informes especializados:

- ACNUDH y UNSMIL, (2016). “Detained and Dehumanised: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya”, pp. 3-23. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf
- ACNUR (2018). “Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas. Enero – Diciembre 2018”, pp. 1-17. Obtenido de <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>
- ACNUR, (2019). “Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas. Enero – Septiembre 2019”, pp. 1-12. Obtenido de <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71722>
- Amnistía Internacional, (2017). “Libya's Dark Web of Collusion: Abuses Against Europe-bound Refugees and Migrants”, pp. 12-56. Obtenido de <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>
- Arenas-Hidalgo, N. (2016). “Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo”. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, nº 36, pp. 339-372.
- Balfour, R. (2012). “EU conditionality after the Arab Spring”. *European Institute of the Mediterranean*, pp. 7-30.
- Barbé, E. (2001). “Spain and CFSP: The Emergence of a ‘Major Player’?” en Gillespie, R y Youngs, R. (eds.) “Spain: the European and International Challenges”. Londres: *Frank Cass*. Pp. 44-63.
- Barbé, E., Mestres i Camps, L., y Soler i Lecha, E. (2007). “La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 35-51.

- Carrera, S., y Cortinovis, R. (2019). Search and Rescue, Disembarkation and Relocation Arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?. *Centre for European Policy Studies*, (1), pp. 1-23.
- Carrera, S., y Den Hertog, L. (2016). “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *Center for European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe*, (88), pp. 1-19.
- Carrera, S., den Hertog, L., Ferrer, J. N., Musmeci, R., Pilati, M., y Vosyliūtė, L. (2018). “Oversight and management of the EU trust funds: democratic accountability challenges and promising practices”. *Centre for European Policy Studies*. Study for the European Parliament (21) , pp. 54-88
- Carrera, S. y Hernández i Sagrera, R., (2011). “Mobility Partnerships: ‘Partnerships’ for Policy Coherence and Migrant Workers’ Human Rights in the EU”, en Kunz R., Lavenex S., y Panizzon M., (eds) “Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership”. Abingdon: *Routledge*, pp. 97-115
- Comisión de Derecho Internacional, (2019). Cuarto informe sobre las normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens) presentado por Dire Tladi, Relator Especial”. Ginebra: 71º Periodo de Sesiones, pp. 146-147.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, (2016). “Informe relativo al Acuerdo Unión Europea – Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas”, pp 2-5. Obtenido de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>
- CONCORD y CINI, (2018). Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa. *CONCORD Europe* (1), 6-19.
- De Asís, R. (2014). “La Unión Europea y la importancia de los derechos humanos”, en “La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos”. Madrid: *Instituto*

- Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria*, pp. 103-104.
- Defensor del Pueblo Europeo, (2012). “Draft Recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry 0115/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External borders of the Member States of the European Union”, pp. 4-9. Obtenido de <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/49794>
 - Del Valle Gálvez, A. (2002). “Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, mayo – agosto, pp. 299-341.
 - Díaz Barrado, C., (2014). “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea: nuevas bases para la fragmentación en materia de derechos humanos” en Manero Salvador *et al* (eds.), “La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos”. Madrid: *Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria*, pp. 57-90.
 - Escobar Hernández, C., (2003). “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos” en “La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales”. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*, pp. 34-35.
 - Fernández-Carrión, M. H. (2008). “Historiografía, metodología y tipología de fronteras”. *Naveg@ mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, (1), pp. 994-1025.
 - Fernández Rozas, J.C. (2016). “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, en Baño Leon, J.M. (eds.), “Memorial para la Reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado”. Madrid: *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, (1), pp. 353-378.

- Ferrer-Gallardo, X. (2012). “El archipiélago-frente mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, en Zapata- Barrero, R. y Ferrer-Gallardo, X. (eds.), “Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo”. Barcelona: *Bellaterra*, pp. 79-104.

- Garcialoro, G. (2008). “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. *Papeles del Este*, (17), pp. 21-38.

- Giraldo, G. E. N. (2014). “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), pp. 13-32.

- Goig Martínez, J. M. (2017). “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la Historia de un fracaso)”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (32), pp. 71-111.

- Guinea, M. (2015). “La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”. *Revista UNISCI*, (39), pp. 253-272.

- Human Rights Watch, (2009). “Pushed Back, Pushed Around. Italy’s forced return of boat migrants and asylum seekers, Libya’s mistreatment of migrants and asylum seekers”. Septiembre 2009, pp. 23-27. Obtenido de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E71CDEF418E3DDB6492576AD00239415-Full_Report.pdf

- Hynes, W. y S. Scott (2013). “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward”. *OECD Development Co-operation Working Papers*, (12), pp. 11-12.

- ICJ, ECRE y Amnistía Internacional (2016). “Joint Briefing on the European Border and Coast Guard Regulation”, pp. 1-10. Obtenido de <https://www.ecre.org/wp->

content/uploads/2016/07/ECRE-Amnesty-ICJ-Joint-Briefing-on-the-European-Border-and-Coast-Guard-Regulation_April-2016.pdf

- International Centre for Migration Policy Development, (2019). “EU Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. North of Africa Window”. *European Union*. First Monitoring Report, June 2019, pp. 1-24.
- Jiménez-Álvarez, M. G. (2015). “Externalización fronteriza en el Mediterráneo Occidental: movilidades, violencias y políticas de compasión”. *Disparidades. Revista de Antropología*, 70(2), pp. 307-314.
- Koch, A., Weber, A., y Werenfels, I. (2018). “Profiteers of migration? Authoritarian states in Africa and European migration management”. German Institute for International and Security Affairs. Research Paper (4), pp. 22-33.
- Lauterpacht E. y Bethlehem D. (2001). “El alcance y contenido del principio de no devolución”, en Feller, E.; Turk, V. y Nicholson, F. (2010). “Protección de los refugiados en el Derecho Internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional”. *Icaria Editorial*, pp. 97-182.
- Lavenex, S. y Stucky, R. (2011). “‘Partnering’ for migration in EU external relations” en Kunz, Lavenex y Panizzon (eds) “Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership”. Abingdon: *Routledge*, pp. 116-142.
- López Bueno, J. M. (2008). “Política europea de vecindad : un modelo para Melilla”. *Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid*, pp. 5-11.
- Manero Salvador, A. (2014). “Las preferencias europeas y la condicionalidad: balance y perspectivas de futuro”, en Manero Salvador *et al* (eds.), “La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos”. *Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria*. Madrid, pp. 103-104.

- Mirapeix, E. (2003). “Balance del Partenariado Euromediterráneo”. *IEMed: Mediterranean yearbook*, (1), 18, pp. 1-3.
- Muñoz Cervantes, R. G. (2013). “Oportunidades de intervención para la UE y valoración de las lecciones aprendidas” en “La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España”. Madrid: *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 41-60.
- Oxfam International (2020). “The EU Trust Fund for Africa: Trapped between iad policy and migration politics”. *Oxfam Briefing Paper*, pp. 3-24.
- Organización Internacional para las Migraciones, (20 de diciembre, 2019). “Mediterranean Migrant Arrivals Reach 107,546 in 2019, Deaths Reach 1,246”. *Comunicado de prensa*. Obtenido de <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-107546-2019-deaths-reach-1246>
- Parlamento Europeo (23 de enero, 2019). “New Fisheries Partnership between the EU and Morocco to include Western Sahara”. *Comunicado de prensa*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190121IPR23923/new-fisheries-partnership-between-the-eu-and-morocco-to-include-western-sahara>
- Romero Cebada, A. (2003). “La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE”, en “La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales”. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*, pp. 87-88.
- Rrushi, D. (2014). “La cuestión de las fronteras de la Unión Europea entre soberanía estatal y universalismo de los derechos fundamentales. El espacio de Europa unida y sus reflejos sobre el principio de ciudadanía”. *Universidad de Granada*, Disertación doctoral, p. 8.

- Tovias, A. (2009). “La condicionalidad y la Política Europea de Vecindad”. *ICE, Revista de Economía*, (846), pp. 13-17.
- Tribunal de Cuentas Europeo, (2018). “Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado” (32), pp. 20-25.
- Sanahuja, J. A. (2018). “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*. Working Paper (01/18), pp. 5-22.
- Servicio Jesuita a Migrantes, (2019). “Informe CIE 2018: Discriminación de Origen”, pp. 1-21. Obtenido de <https://sjme.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe-CIE-2018-SJM.pdf>
- SOS Racismo, (2006). “Informe Frontera Sur. 1995-2006: 10 años de violación de los Derechos Humanos”, pp. 50-53.
- Smith, K. E. (1998). “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”. *European Foreign Affairs Review*, (3), pp. 253-274.
- Soler García, C. (2017). “La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a frontex? Una valoración provisional”. *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, (34), pp. 28-44.
- Wolfrum, R. (2012). “General International Law (Principles, Rules and Standards)”, en “The Max Planck Encyclopedia of Public International Law”. Oxford: *Oxford University Press*, pp. 344-368.

Prensa:

- Amnistía Internacional (23 de agosto, 2018). “Deben paralizarse las expulsiones exprés desde España a Marruecos”. *Amnistía Internacional España*. Obtenido de

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/deben-paralizarse-las-expulsiones-expres-desde-espana-a-marruecos/>

- Cañas, J.A. y Peregil, F. (27 de julio de 2018). “Un salto masivo a la valla de Ceuta agrava la tensión migratoria en el Sur”. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/politica/2018/07/26/actualidad/1532631290_854478.html
- Cembrero, I. (7 de febrero, 2017). “Marruecos amenaza con reabrir el grifo de la emigración a España”. *El Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-02-07/marruecos-europa-emigracion-espana-acuerdo-agricola-sahara_1327638/
- Motte, S. (16 de enero, 2018). “Sahara occidental: à la Cour de justice de l’UE, une victoire symbolique pour le Front Polisario”. *Le Monde Afrique*. Obtenido de https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/16/sahara-occidental-a-la-cour-de-justice-de-l-ue-une-victoire-symbolique-pour-la-rasd_5242482_3212.html
- Ramajo, J. (13 de enero, 2019). “El Gobierno Central cifra por primera vez las devoluciones en caliente: 658 en 2018 en las fronteras de Ceuta y Melilla”. *El Diario*. Obtenido de https://www.eldiario.es/andalucia/devoluciones-caliente_0_854964586.html
- Romaguera, C. (2014). Rescatados en el Estrecho 835 inmigrantes, entre ellos 30 menores”. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/politica/2014/08/12/actualidad/1407829246_971909.html
- Sanmartín, O. R. y Machado, A. (13 de agosto, 2014). “Marruecos deja pasar a las pateras”. *El Mundo Andalucía*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/andalucia/2014/08/13/53eaabc8e2704e5e7a8b45a0.html>