Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos*

*Gloria Elena Naranjo Giraldo***

Resumen

Los estudios sobre el papel de las fronteras en los procesos de migración internacional, reportan un nuevo giro político y de las políticas: *la transformación que experimentan las fronteras territoriales de los Estados como mecanismos del control migratorio*. Esta transformación ocurre mediante procesos de *desterritorialización de las fronteras*, al mismo tiempo en que se produce la *externalización de las políticas migratorias*. Ambos procesos, son canalizados mediante políticas y prácticas de control y cooperación, en torno a la gestión de fronteras y la contención de flujos migratorios irregulares, en un contexto global de securización que ha convertido la relación entre migraciones y fronteras en una nueva hipótesis de conflicto. Mediante la revisión de la literatura pertinente, académica y normativa, se describen y analizan las políticas y prácticas definidas por la Unión Europea y sus Estados miembros en el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (ELSJ), y su implementación en la frontera España-Marruecos, lugar estratégico en el subsistema migratorio del sur de Europa por sus relaciones con los países del Mediterráneo Sur, África del norte y África Subsahariana.

Palabras clave

Migración Internacional; Políticas Migratorias; Seguridad Fronteriza; Frontera España-Marruecos.

Fecha de recepción: febrero de 2014 • **Fecha de aprobación:** abril de 2014

Cómo citar este artículo

Naranjo Giraldo, Gloria Elena. (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, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 13-32.

---

* Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de tesis doctoral *Fronteras, Ciudadanía y Gobernanza a multinivel: transformaciones de poder y territorio en contextos conflictivos de migración transfronteriza. Estudio comparado sobre las fronteras España (Melilla)-Marruecos (Nador) y Colombia (Cúcuta)-Venezuela (San Cristóbal): 1990-2010;* realizado en la Universidad de Granada, España, y en la Universidad de Luxemburgo, en el marco de un convenio de cotutela, 2012-2014.

** Antropóloga. Magíster en Ciencia Política. Profesora asociada del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: gloriaelenanaranjogiraldo@yahoo.com

Border Deterritorialization and Externalization of Migration Policies. Irregular Migration Flows and Control of External Borders to the Spain-Morocco Border

Abstract

Studies on the role of borders in international migration processes indicate a political turnaround and new policies: *the transformation experienced by territorial boundaries of states as immigration control mechanisms*. This transformation occurs through processes of *border deterritorialization* at the same time that the *externalization of migration policies* take place. Both processes are channeled through cooperation and control practices and policies on border management and migration control especially on illegal ones. The aforementioned, in a global securitization context, has turned the relation between migrations and borders in a new conflict hypothesis. By reviewing the relevant academic literature and policy, the article describes and analyzes policies and practices defined by the European Union and its member states, in the *Area of Freedom, Security and Justice* (AFSJ), and its implementation in the Spain-Morocco border, which is a strategic place in the Southern European Migration Subsystem due to its proximity with the South Mediterranean, North Africa and Sub-Saharan Africa.

Keywords

International Migration; Migration Policy; Border Security; Spain-Morocco Border.

Introducción

El objeto del artículo es el análisis del proceso mediante el cual las fronteras territoriales de los Estados experimentan su transformación como mecanismo del control migratorio. Una reconfiguración política que se expresa mediante procesos de *desterritorialización de fronteras* y de *externalización de políticas migratorias*. Ambos procesos materializados, en el caso de la Unión Europea (UE), en políticas y prácticas de control y cooperación que, de manera opuesta pero complementaria, han venido construyendo la relación entre *migraciones y seguridad* (gestión integrada de fronteras exteriores) y la relación entre *migraciones y desarrollo* (enfoque global de la migración). El caso de la frontera España-Marruecos es paradigmático —empírica y analíticamente— para abordar estos giros políticos y de las políticas.

En el primer punto, se presenta un contexto global de securización que ha convertido la relación entre migraciones y fronteras en una nueva hipótesis de conflicto, al ser incluidas las migraciones, a partir de 1989, en la lista de las "nuevas amenazas" globales y ser acuñados los nuevos conceptos de seguridad internacional, estatal y de fronteras.

En el segundo punto, después de una conceptualización básica sobre lo que significa *desterritorialización de fronteras* y *externalización de políticas migratorias,* se desarrollan los argumentos necesarios para demostrar la configuración de estos procesos en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), reflejando la articulación coherente entre objetivos de seguridad, gestión fronteriza, control migratorio y cooperación al desarrollo.

Con España, se destaca su estatuto de frontera exterior de la UE y ser parte del subsistema migratorio del sur de Europa. Con Marruecos, se destaca su papel de *Estado-tapón* (Estado no comunitario guardián del espacio Schengen), y al tiempo, "conexión" estratégica con los terceros países del sur del Mediterráneo, África del norte y África Subsahariana. Ambos, España y Marruecos, son referentes significativos para las relaciones de la UE con los escenarios euromediterráneo y euroafricano, prioritarios en la geopolítica europea de migraciones, donde convergen las lógicas espaciales de fractura (seguridad) y ensamblaje (desarrollo).

En los apuntes finales, se centra la atención en algunas reflexiones sobre la relación entre migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas.

Coda

"El trágico suceso del pasado 6 de febrero de 2014 en la frontera de Tarajal de Ceuta, que provocó 15 muertes y la devolución irregular a Marruecos de 23 personas" (Berzosa, 2014, s. p.), es solo el pico del *iceberg* de todo lo que está sucediendo en estos territorios fronterizos de España con Marruecos, Ceuta y Melilla: instalación de cuchillas como elemento de control "pasivo", expulsiones ilegales a través de la valla o del mar, vigilancia perimetral y control de las fronteras en colaboración con Marruecos, falta de procedimientos en frontera para acceder a la protección internacional, prohibición para que los solicitantes de asilo puedan cruzar a la Península.

> Con esta férrea arquitectura política los gobiernos están tratando de impedir la llegada de inmigrantes, refugiados y el acceso a protección internacional de personas que huyen de la guerra, la miseria, la persecución, entre otros, para encontrar asilo en un país seguro. Mientras los migrantes saltan la valla, las autoridades españolas se saltan la ley (Berzosa, 2014, s. p.).

1. Seguridad, fronteras y migraciones: nueva hipótesis de conflicto en el contexto global

En los años recientes, diversas investigaciones han hecho notar que la relación entre seguridad-fronteras-migración es claramente una agenda que inicia en la década de 1990, vigente hasta la actualidad. Se trata de un proceso en el cual las políticas y prácticas de seguridad fueron adquiriendo un carácter de transversalidad, de manera que paulatina e incrementalmente fueron incluidas, entre otras, en las políticas migratorias y de fronteras.

Tres han sido las representaciones y definiciones de las migraciones relacionadas con los discursos de seguridad. La primera, asociada con el orden público, confunde dentro de la "lucha contra la inmigración ilegal" la precaria situación de los inmigrantes irregulares (infracción administrativa) —impotentes ante las múltiples trabas para su entrada legal en países de la Unión— con las actividades de las mafias en el tráfico y la trata de seres humanos. En la práctica, buena parte de las legislaciones de extranjería e inmigración de los países europeos contemplan supuestos que confunden al inmigrante clandestino (víctima) con redes de tráfico y no han podido delimitar con claridad la pertinencia de la sanción penal o la administrativa (Solanes, 2005, p. 90).

La segunda, asociada con la criminalidad, considera a los inmigrantes como potenciales delincuentes. Este argumento justifica en los distintos ordenamientos de los países de la UE, el papel represivo de la legislación, con medidas que obligan al inmigrante a presentar sus antecedentes penales en cada trámite relativo a su residencia legal, a someterse a continuos controles relativos al cambio de domicilio, nacionalidad o estado civil, a verificar sus medios de vida, las condiciones de su vivienda, entre muchos otros requerimientos (Solanes, 2005, p. 90).

La tercera, asociada al terrorismo, ha adquirido mayor preponderancia, con tendencia a su inclusión en los debates sobre políticas migratorias por parte de los países occidentales, en especial Estados Unidos y la UE, los cuales no han dejado de insistir en el terrorismo como una cuestión vital a tener en cuenta e íntimamente conectada con la inmigración. Lo que tiende a obviarse en esos debates es que, con relación a los inmigrantes irregulares, una parte significativa de los delitos que se les atribuye son "delitos de subsistencia", es decir, directamente vinculados con su situación de total precariedad (Withol de Wenden, 2000, p. 69).

En la UE —y en España como Estado miembro—, con base en estas representaciones y definiciones se ha avanzado en la reconfiguración del régimen fronterizo comunitario, basado en la distinción entre fronteras interiores y exteriores. La consecuencia es que, mientras se establece la libertad de circulación para los ciudadanos comunitarios, se introducen medidas restrictivas para la movilidad en las fronteras exteriores, de las cuales España es uno de los países más representativos en el sur de Europa (Guiraudon, 2003).

Medidas restrictivas que desde mediados de la década de 1990 han orientado una visión más securitaria de las políticas migratorias (Bigo, 2000), en donde el énfasis en el control de las fronteras exteriores es una cuestión directamente ligada a la protección de la seguridad de los países comunitarios frente a la llamada "amenaza migrante".

El giro en los objetivos incluye un cambio en las estrategias, de aquellas de control "militaritarizado", hacia los mecanismos policiales, políticos, diplomáticos y de inteligencia, a través de la acción concertada entre agencias gubernamentales y entre países. Estos procesos e iniciativas —políticas y prácticas— están enmarcados en una "visión amplia" de la regulación: implica que las acciones desarrolladas por los Estados se inician mucho antes de la llegada a la frontera y se mantienen mucho después de la entrada en el

territorio, en origen, tránsito y destino. Indica también, la participación de diversos actores, públicos y privados, estatales y supranacionales.

Es en este contexto de securización global que los procesos de desfronterización-refronterización-externalización hacen visible el nuevo giro político y de las políticas: la transformación que experimentan las fronteras territoriales de los Estados como mecanismos del control migratorio.

2. Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias: la transformación de las fronteras en mecanismo del control migratorio

> El "muro" que rodea a la Unión Europea es considerablemente más "denso" que el que se encuentra en el sur de Estados Unidos. "Las fronteras exteriores de Europa no sólo [sic] cumplen las funciones propias de las fronteras estatales, sino que extienden sus efectos a los países vecinos y al interior de las sociedades" (Andreas, 2000, citado en López, 2006, p. 90).

2.1 Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas: una conceptualización básica

Los procesos de desterritorialización de fronteras están relacionados con las nuevas características-funciones de elasticidad de ciertas fronteras que, más allá de los límites geográfico-administrativos de los Estados, se extienden para hacerse presentes allí donde se ejercen controles selectivos en las fronteras físicas o por fuera de ellas.

> El *locus* del control y de la seguridad se extiende así fuera del territorio y trasciende la acción nacional, combina la acción exterior e interna y produce una segmentación de los sujetos del control en donde la distinción ciudadano-extranjero se amplía por la creciente selectividad diferenciada de las fronteras (Ferrero y López, 2012, p. 241).

La idea de la externalización de las políticas migratorias se caracteriza por el hecho de que Estados receptores de migrantes implementan políticas de gestión de flujos migratorios fuera de sus propias fronteras. Esta estrategia implica la directa o indirecta cooperación de los Estados emisores o de tránsito. Está fundamentada en criterios como condicionar la ayuda al desarrollo para los "Estados en desarrollo", a su cooperación en la lucha contra la inmigración irregular; crear campos o centros para demandantes de asilo fuera de las fronteras de los Estados receptores; firmar acuerdos de readmisión

y de cooperación policial con los países de origen y tránsito de los migrantes; intercambiando cuotas de migración legal (laboral) para los nacionales de los países que han aceptado el acuerdo. La externalización también se da mediante la transmisión a terceros países de la responsabilidad del control y la gestión de los migrantes, imponiendo la gestión de las migraciones como condición determinante para adoptar acuerdos económicos y comerciales (Ferrer, 2012; Zaragoza, 2012).

Interesa explorar en el proceso de *externalización del control de la inmigración* que ha llevado a la *desterritorialización* de buena parte de la *gestión de las fronteras exteriores* de España y la UE, mediante políticas y prácticas de control y cooperación, que pueden rastrearse en el proceso de construcción de un ELSJ.

2.2 El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: políticas y prácticas de control (seguridad) y cooperación (desarrollo) migratoria y fronteriza

Desde la firma inicial del Acuerdo Schengen,[1] el propósito de los Estados firmantes era abolir las fronteras interiores reforzando, al mismo tiempo, la vigilancia de las fronteras exteriores. Pero fue el Tratado de Maastricht de 1992[2] el que estableció la primera estructura formal sobre requisitos para las migraciones internacionales con destino a la UE, sentando las bases para una política común de visados.

Las discusiones sobre fronteras exteriores y control migratorio tuvieron su verdadero punto de inflexión con el Tratado de Amsterdam (1997),[3] que estableció el ELSJ.[4] A partir de este momento, con las conclusiones del

[1] El Acuerdo Schengen fue firmado en 1985 por Alemania, Francia y el Benelux (Bélgica, Holanda, Luxemburgo).

[2] Conocido también como Tratado de la Unión Europea, definió una estructura de tres pilares: 1) *comunitario o de la Comunidad Europea*, que define mayor intervención de las tres instituciones comunitarias básicas: el Consejo, la Comisión, y el Parlamento, recortando la influencia de los Estados; 2) *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC); y 3) *Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior* (CJAI), en este pilar fueron ubicados los temas de inmigración y asilo, conjuntamente con el tráfico de drogas, el fraude internacional y el terrorismo.

[3] A partir del Tratado de Amsterdam (1997), el Convenio de Schengen (1985) pasó a ser parte del Tratado de la Unión Europea (TUE). Dinamarca, Inglaterra e Irlanda se habían reservado el derecho de no aplicar las decisiones tomadas en ese ámbito.

[4] Como antecedente, desde 1994 la Comisión Europea hacía referencia a la necesidad de involucrar a los terceros países para responder a lo que llamaron *presión migratoria.* En el documento *Estrategia sobre la política de migración y asilo* se propuso una combinación entre las políticas migratorias, las

Consejo Europeo de Tampere (1999), se posee la llave maestra que ilustra el enfoque europeo de fronteras y migración: "políticas comunes en inmigración y asilo que tengan en cuenta 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). Con estas bases, durante toda la década de 2000 y de 2010, la UE desarrolla un *enfoque bifronte* de control y cooperación al desarrollo.

En la dimensión de la relación migraciones-seguridad (control y gestión) se destacan:

a) La propuesta del *Plan global de lucha contra la inmigración ilegal* (Consejo Europeo de Laeken, 2001), para apoyar a los Estados de origen y tránsito en tomar medidas previas al cruce de fronteras, tales como la coordinación de funcionarios europeos de enlace en esos países, la cooperación técnica y financiera en su lucha contra la trata de seres humanos y el compromiso para responder a sus *obligaciones* de readmisión (Gil, 2011).

b) El aumento de la seguridad en las fronteras (Consejo Europeo de Sevilla, 2002), armonizando las medidas de lucha contra la inmigración irregular (visados, readmisión, expulsión, repatriación) y promoviendo una actuación coordinada e integrada de las acciones en las fronteras exteriores (Koff, 2005), germen para la posterior creación de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) en 2005 (Pérez, 2012, p. 149).

c) Orientaciones concretas para una aproximación global al fenómeno migratorio (Consejo Europeo de La Haya, 2004), sus causas, las políticas de admisión y retorno, y los instrumentos de integración. La novedad de este consejo fue el ajuste institucional que permitiría al Parlamento Europeo tomar decisiones en ámbitos específicos, de manera conjunta con el Consejo y la Comisión (Pinyol, 2012).

d) En cuanto a los objetivos de la lucha contra la inmigración irregular se señalaron: cooperación logística y económica para el fortalecimiento del retorno de inmigrantes voluntarios en tránsito, potenciación de la firma de acuerdos de readmisión, realización de campañas informativas sobre

políticas comerciales y las ayudas al desarrollo. En este enfoque, que desde entonces se ha llamado *integrado*, se buscaba "integrar" ayuda económica con las cuestiones de visado, atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción (Comisión Europea, 2008, junio 17).

los riesgos de la inmigración clandestina, refuerzo técnico y humano de la capacidad de vigilancia fronteriza por parte de los países de origen y de tránsito, e intensificación de la lucha contra las organizaciones de tráfico de inmigrantes.

En la dimensión de la relación migraciones-desarrollo (cooperación), se destacan:

a) La *Política europea de vecindad* que esboza los programas europeos que vinculan migración y desarrollo —tales como el Programa de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes (Tacis), Unión para el Mediterráneo (UPM), Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización (Cards), Programa General de Ayuda Comunitaria a la Reestructuración Económica de los Países de Europa Central y Oriental (Phare), Reunión Asia-Europa (Asem) y Cooperación Interregional en la Unión Europea (Interreg)— para fomentar la cooperación con los terceros países financiados a través de la línea de crédito abierta posteriormente por el Consejo Europeo de Tesalónica (2003) (Pérez, 2012, p. 149).

b) El *planteamiento global sobre migración* (Consejo Europeo de Bruselas, 2005), conocido como *enfoque global,* que avanza en definiciones geoespaciales más precisas: reforzar la cooperación y acción conjunta entre Estados de la UE con países limítrofes de la Cuenca del Mediterráneo y con los principales países emisores de flujos migratorios procedentes de África. Se trata de políticas de cooperación al desarrollo, conocidas como *consenso europeo sobre el desarrollo*.

c) Los programas de asistencia financiera y técnica a terceros países, tales como el Programa Aeneas que cubrió el periodo 2004-2006, y el Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo,[5] que prolonga las actividades del Aeneas, desde el punto de vista de la financiación para el periodo 2007-2013.

d) En contrapartida con la lucha contra la inmigración irregular, se propusieron medidas de fomento de la inmigración legal, como la capacitación del inmigrante en el país de origen para favorecer su inserción laboral en la UE, implantación de medidas de lucha contra la discriminación,

[5] BÉLGICA. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. EUR-Lex. Bruselas. 25 de enero de 2006. Recuperado de: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0026

promoción de la migración temporal y circular, y optimización de los acuerdos de mano de obra —contingentes—, el desarrollo del comercio, el apoyo técnico y formativo a los inmigrantes retornados, la reducción del coste de envío de las remesas y el apoyo a ONG.

En los años recientes, sobre todo desde finales de 2010 y durante 2011-2012, las protestas en el norte de África reactivaron —puede decirse— las dos lógicas, opuestas pero complementarias, del control y la cooperación. En efecto, por la ruta de la "gestión integrada de fronteras" continúa avanzando la consolidación del Sistema europeo de vigilancia de fronteras (Eurosur), así como el afianzamiento y perfeccionamiento del diseño de la dimensión exterior de las políticas de control migratorio y fronterizo. Y por la ruta del "enfoque global de la migración", la UE reconfigura una nueva y novedosa política europea de vecindad, el *Partenariado para la democracia y una prosperidad compartida con el Mediterráneo Sur,*[6] enfatizando la necesidad de promover determinadas formas de movilidad a través de sus fronteras exteriores.

En síntesis, la UE —y sus estados miembros— ha venido refinando su aproximación bifronte, basada en su enfoque de desterritorialización fronteriza y externalización migratoria, mediante políticas y prácticas de control-cooperación fronteriza-migratoria. Ambos enfoques reflejan el proceso continuo y sistemático de asimilación de los mecanismos de cooperación (migración-desarrollo) dentro de los mecanismos de control (migración-seguridad). Un caso paradigmático es la frontera España-Marruecos.

3. La frontera España-Marruecos en la dinámica de control y cooperación sobre fronteras exteriores y flujos migratorios irregulares

> Convirtiendo la cooperación en materia de control migratorio/fronterizo con los países vecinos en un elemento central en la agenda de colaboración política entre la Unión Europea y su entorno —y consiguiendo que los países del sur del Mediterráneo limiten la libertad de circulación de sus propios ciudadanos— la Unión pese a su retórica, contribuye a fracturar el imaginario espacial mediterráneo (Ferrer, 2012, p. 98).

[6] BÉLGICA. COMISIÓN EUROPEA. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. EUR-Lex. Bruselas. 8 de marzo de 2011. Recuperado de: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0200

3.1 El contexto de la inmigración irregular en España y la frontera sur de Europa

Los flujos de inmigración irregular a través de las fronteras exteriores de la UE se han ido desplazando. Tras lo ocurrido en Ceuta y Melilla en 2005,[7] se reforzaron las fronteras terrestres de España con Marruecos, lo que se presume incidió en el desplazamiento de la presión migratoria hacia las Islas Canarias (España). Al incremento de las llegadas a las Islas Canarias le siguió el desarrollo de operaciones de Frontex (Hera, Minerva e Indalo) en la costa atlántica de África. Con estas operaciones, aparentemente hubo una disminución de los flujos migratorios en la ruta atlántica, las cuales se intensificaron en las costas de Italia, Malta y Grecia, en donde se desplegaron las operaciones Hermes y Poseidón, incidiendo en el desvío de los flujos hacia la frontera terrestre de Grecia con Turquía.

A finales de 2010, el desarrollo de las protestas en el norte de África —y en particular el resquebrajamiento de los dispositivos de control migratorios subcontratados por la UE con los regímenes autoritarios de Túnez y Libia— dinamizaron de nuevo los flujos migratorios entre el norte de África y el sur de Europa. Situación que encendió las alarmas al punto en que, por primera vez en la historia del espacio Schengen, un conflicto en el paso fronterizo franco-italiano de Ventimiglia puso en cuestión el principio básico de la libre circulación.

Asimismo, entre 2011 y 2014 se registra un aumento notable de las entradas irregulares a través de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla. En 2011, se duplicó el número de personas que accedieron por estas ciudades con relación al año anterior —3345 inmigrantes—. La cifra supuso romper la tendencia descendente de la llegada de inmigrantes irregulares en cuatro años**.** Por esto, lo sucedido en 2012, con los intentos de cruzar la frontera a través de Isla de Tierra, en la bahía de Alhucemas y los intentos en Ceuta y Melilla por parte de 2208 inmigrantes, fue percibido por las autoridades como una situación crítica. En 2013 llegaron a Ceuta y Melilla más de 3600 inmigrantes irregulares, la cifra más alta desde 2005, cuando se habló de la "crisis de las vallas" y se reportó la entrada de 5500 migrantes. En 2014 —como en 2005— vuelven las muertes de 15 personas, otras 23 fueron devueltas a Marruecos después de haber pisado territorio español, violando flagrantemente el principio de no devolución, en una práctica recurrente

[7] Este fue un año crítico y dio lugar a lo que se llamó "crisis de las vallas". Más de 5 500 inmigrantes accedieron a territorio español a través de las vallas de Ceuta y Melilla, y se registraron 11 muertes.

desde 2005, denunciada por organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, nacionales y europeas.

De manera paralela, se han intensificado las políticas y prácticas de securización para controlar los flujos migratorios irregulares en España y las fronteras exteriores de la UE —al sur y al este—. La Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex), creada en 2004 para coordinar y reforzar el control de las fronteras de la Unión, opera en tres ámbitos espaciales diferenciados: en primer lugar, en el territorio UE-Schengen; en segundo lugar, sobre el escenario fronterizo en sentido estricto; y por último, también opera allende del perímetro exterior de la Unión. La tridimensionalidad del teatro de operaciones de Frontex ilustra la complejidad de los espacios de intervención y de las prácticas y políticas de control implementadas sobre una arquitectura fronteriza segmentada y dispersa. Estas se expanden simultáneamente hacia el interior y hacia el exterior del territorio fronterizado; se llevan a cabo en origen, en tránsito y en destino (Ferrer, 2012, p. 87).

En el caso español, se han desarrollado procesos de fortificación del perímetro fronterizo en torno a las ciudades de Ceuta y Melilla —que poseen frontera terrestre con Marruecos—, en las que incluso se ha importado tecnología estadounidense para la construcción de las vallas y se implantó el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior de España (Sive) en el área costera del estrecho de Gibraltar, también recientemente, en torno a las Islas Canarias. Para 2008, el Sive se ha desarrollado completamente en todo el área del estrecho, abarcando toda la costa andaluza y murciana, también las Islas Canarias, y planea extenderse a la costa levantina y las Islas Baleares (López y Sánchez, 2010).

En respuesta a la "nueva crisis de las vallas", en Ceuta y Melilla (2014), el gobierno de Mariano Rajoy, a través de su Ministro de Interior, Jorge Fernández Díaz, anuncia nuevo presupuesto de €1 500 000 y nuevas medidas: tecnología de vallas "antitrepa" con tres torres con cámaras térmicas de vigilancia, y —como no— en palabras del Ministro, la colaboración "codo a codo" con Marruecos para articular un "mecanismo coordinado" por el que se proceda a la devolución inmediata, amparado en un Acuerdo de Readmisión hispano-marroquí de 1992, que entró en vigor en 2012 y faculta a las autoridades españolas a devolver a Marruecos en un plazo de diez días a quienes entren clandestinamente en España desde ese país. España propone a Marruecos incrementar el número y reforzar los equipos conjuntos de investigación en materia de inmigración irregular, y la posibilidad de

que España pueda contribuir a la formación de patrullas reforzadas para la vigilancia de perímetros fronterizos.

Esta dialéctica entre el fenómeno y su control pone de manifiesto, como afirma Xavier Ferrer (2012), que la imagen de "fortaleza" encuentra su contraparte en la "acción de los migrantes" —y sus redes— que operan en los intersticios del poder encarnado por las autoridades fronterizas.

3.2 Dinámica de control y cooperación sobre fronteras exteriores y flujos migratorios irregulares entre España y Marruecos

A la hora de los resultados de la lucha contra la inmigración irregular y de gestión de las fronteras exteriores en el sur de Europa, en los escenarios prioritarios del Mediterráneo y África, la estrecha colaboración entre España y Marruecos— y de cada uno o de ambos— con otros Estados miembros y con la UE, es una de las claves importantes para entender cómo cada vez más los mecanismos de cooperación están siendo supeditados a los mecanismos de control migratorio y fronterizo.

Para empezar, hay que destacar que las leyes españolas en materia de extranjería evidencian la progresiva adquisición de una "conciencia de frontera" (López, 2006) por parte de los gobernantes y de la opinión pública. Un proceso fuertemente influido por la UE desde que, según se afirma, el país debe cumplir con el prerrequisito para su ingreso a la Unión, con la aprobación de la que fue su primera ley de extranjería: la Ley de derechos y libertades de los extranjeros, de 1985. Pero es claramente desde principios de la década de 1990, cuando se redoblan los esfuerzos y se multiplican las acciones y medidas destinadas a frenar la entrada irregular a través de la que se ha considerado una de las fronteras más porosas de Europa (Pérez, 2012). En la década de 2000, afirma Ana María López (2006), la salvaguardia de los intereses migratorios y de las disposiciones de acceso condicionado o limitado, se convierten en funciones-compromisos de España con la UE, y objetivo estratégico de su política migratoria. De ahí el recurso al "argumento Unión Europea" en los procesos de renovación normativa de 2000 y 2003. Una "conciencia de frontera externa" que se ha intensificado con la llegada de inmigración procedente de los países subsaharianos.

De esta manera, la densificación de los espacios fronterizos, tales como el estrecho de Gibraltar, las aguas que separan a África de las Islas Canarias,

y la frontera terrestre de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, corre paralela a los objetivos que España declara como prioritarios y en los que concentra una buena parte de los recursos: la lucha contra la inmigración irregular y el control fronterizo. Políticas y prácticas que se ponen en obra mediante actuaciones tanto en el ámbito nacional como en el bilateral, europeo y —sobre todo— multilateral, mediante la implementación, de forma conjunta o separada, de mecanismos de control y cooperación en los que desempeña un papel fundamental las relaciones con Marruecos.

Una de las dimensiones del control fronterizo que más desarrollo ha tenido en la última década en España ha sido la externalización del control migratorio, mediante el proceso que Michael Samers (2004) califica de exportación de la agenda de control a los países terceros. Efectivamente, la "amenaza de la inmigración irregular" toma distancia de las costas españolas y se acerca a las costas africanas, gracias al desplazamiento de las estrategias y medidas de control fronterizo a los países de origen que devienen, cada vez más, países de tránsito y que apuntan, además, a convertirse en países de inmigración (Pérez, 2012, p. 167).

España y la UE financiaron la creación de *campamentos de detención temporal de inmigrantes* en el marco de la operación Alfa-India, tanto en España como en Marruecos y otros países africanos. Según Amnistía Internacional, en Mauritania existe un centro de detención o prisión de inmigrantes irregulares, ajeno a cualquier protección en derechos humanos, llamado por los propios reclusos "Guantanamito". A esta prisión llegan los inmigrantes irregulares repatriados por España (Zaragoza, 2012, p. 149).

Otra medida de externalización de las políticas migratorias por parte de España, tiene que ver con el procesamiento de las demandas de asilo por fuera del territorio de la UE, recogido en la Ley de asilo 12/2009 pero en el marco del Pacto europeo de inmigración y asilo de 2008. La Ley contempla: a) establecer como elemento de inadmisibilidad de un demandante de asilo cuando el solicitante sea reconocido como refugiado y tenga el derecho de quedarse o de obtener protección efectiva internacional en un tercer país; b) el demandante no será admitido si este proviene de un país seguro donde existe la posibilidad de postularse para obtener el estatus de refugiado; c) el demandante de asilo tiene la posibilidad de pedir protección internacional en los consulados y embajadas españolas, situadas en Estados que no son su país de origen. Así los demandantes de asilo se contienen en terceros países, lejos del territorio español (Zaragoza, 2012, p. 150).

Dentro del bloque de estrategias de control migratorio hacia el interior del Estado se destacan las *expulsiones* —devolución al país de origen de aquellos a quienes se les abre un expediente de expulsión—, los *retornos* —rechazo de personas que intentaron entrar en España por puestos fronterizos habilitados—, las *devoluciones* —rechazos en frontera de aquellas personas que intentaron entran en España por puestos no habilitados—, las *readmisiones* —personas devueltas a sus países de origen en virtud de la existencia de acuerdos bilaterales de readmisión que recoge a aquellos que ingresaron de modo no autorizado pero no pudieron ser devueltos inmediatamente—. El hecho de que desde 2004 aumenten los retornos y las devoluciones, y se reduzca el número de expulsiones y readmisiones, puede indicar una concentración de las actividades del control en el ámbito externo frente al control en el interior del Estado (Pérez, 2012, p. 177).

En relación con las medidas de repatriación de inmigrantes irregulares no solo se ha firmado y ratificado el Acuerdo de repatriación con Marruecos, sino que además se han firmado acuerdos marco de cooperación migratoria con Gambia, Guinea Conakry, Malí, Cabo Verde, Mauritania y Senegal que, junto con una mayor coordinación entre los ministerios de asuntos exteriores y del interior, han permitido numerosas operaciones de repatriación, como la Operación Goree en Senegal, y de patrullaje marítimo conjunto, como el Proyecto Atlantis, entre fuerzas del Servicio Marítimo de la Guardia Civil Española y la Gendarmería Mauritana, y la Operación Cabo Blanco en Mauritania. (Zaragoza, 2012, p. 149).

Dentro del bloque de estrategias para el control migratorio en la frontera España-Marruecos se destacan, desde 2005, los patrullajes marítimos mixtos en el litoral atlántico, entre Canarias y el Aaiun, en los que miembros de la Guardia Civil Española se integran en el equipo de vigilancia marítima, aérea y terrestre, con la Gendarmería Real Marroquí. La Comisión Europea aprobó un proyecto de 40 millones de euros con Marruecos, procedente de los fondos del programa Meda. Por su parte, Frontex se ha involucrado en este proyecto, colaborando y ayudando a las autoridades marroquíes. Finalmente se han puesto en marcha medidas y operaciones como el proyecto *Sea Horse* de la UE —encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima y a fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino— y las operaciones Hera —entre 2006 y 2011: operación OC EPN-Hera, 2011—, puestas en marcha para reforzar la lucha contra la inmigración irregular procedente de las costas occidentales de África y especialmente de Mauritania y Senegal (Zaragoza, 2012, p. 149).

En lo que respecta al caso español, el ejemplo más patente de Estado que se ha convertido en *buffer zone,* o *Estado tapón*, es Marruecos, que ve desplazarse hacia sus fronteras cada vez más el control de los migrantes que transitan por ese país con intención de alcanzar Europa, así como los candidatos a la emigración de entre la propia población marroquí (Pérez, 2012, p. 167). La estrategia ha sido convertir a Marruecos en una barrera para los flujos migratorios subsaharianos que se dirigen a Europa y, en consecuencia, desplazar-expandir la frontera Española —europea— entre el norte y el sur del Mediterráneo, siendo Marruecos la nueva línea fronteriza.

Marruecos, en respuesta, se ha afanado en construir una barrera para los inmigrantes, tanto nacionales como subsaharianos en tránsito, incrementando la cooperación con la UE. Dentro del plan de acción de Marruecos con la UE se contemplan los siguientes objetivos: eficacia en la gestión de los flujos migratorios, prevención y lucha contra la inmigración irregular, continuación de las negociaciones con vistas a firmar un acuerdo único de readmisión entre Marruecos y la UE, formación técnica y humana del personal encargado de la vigilancia fronteriza, y lucha contra las organizaciones de tráfico ilegal de inmigrantes (Pérez, 2012, p. 169).

Marruecos también ha desempeñado un papel importante y activo en la Política Europea de Vecindad (PEV), y sigue intentando fomentar una cooperación entre subregiones africanas que, no obstante, se ve dificultada por el nuevo papel geopolítico de guardián de Europa que desempeña en la actualidad.

En síntesis, por parte de España se han intensificado acciones en materia de control migratorio, adaptando:

> [...] las nuevas tendencias de alejar la vigilancia del perímetro fronterizo a través de medidas de evidente eficacia como la exigencia de visado a países expulsores de población hacia España; desplazando su rol de guardián de Europa más hacia el sur, a través de la presión ejercida a Marruecos (Pérez, 2012, p. 178).

Pero también, ha concretado sus políticas de cooperación a través del Plan de acción para el África Subsahariana —conocido como Plan África: 2006-2008; 2009-2012—, el cual se ha constituido en una medida estratégica en sus relaciones con otros países africanos de origen y de tránsito. España también contempla los acuerdos bilaterales para la gestión de flujos migratorios laborales, y cierta flexibilización de las posibilidades de entrada legal y circular de inmigrantes (Zapata y Zaragoza, 2008).

Marruecos por su parte, ha avanzado en la instauración de un marco legislativo para penalizar el tráfico ilegal de inmigrantes y en la creación de un *observatorio de la inmigración* que reúna información sobre el fenómeno de la inmigración irregular y procure el desmantelamiento de redes de tráfico (Khachani, 2006). Y en este mismo marco —o juego estratégico— ha logrado que en 2008 se firme el *Estatuto avanzado con la Unión Europea* y continúa demandando una flexibilización de la política de visados a favor de sus estudiantes, investigadores y visitantes de negocios.

Apuntes finales

En un contexto global de securización, la relación entre las fronteras y las migraciones internacionales es convertida en una nueva hipótesis de conflicto, esto es, que la respuesta ante la supuesta "amenaza" que representan las migraciones es convertirlas en objeto de seguridad, por tanto de control y de criminalización. Lo nuevo es que al no ser suficiente el control fronterizo y migratorio en los límites físicos de los Estados-nación, la perspectiva securitaria viene a "autorizar" *la desterritorialización de las fronteras* y *la externalización de las políticas*, esto es, exportar la agenda del control migratorio y fronterizo hasta los terceros países de origen y tránsito de los flujos migratorios, por supuesto, los flujos provenientes principalmente de "países en desarrollo". En la literatura sobre fronteras y migraciones de la última década a este proceso se le conoce como: la transformación que experimentan las fronteras como mecanismo del control migratorio (Faist, 2003).

Lo nuevo, y apenas una consecuencia lógica de lo anterior, es la distorsión, por decir lo menos, alrededor del campo conocido como "cooperación al desarrollo": recursos de cooperación al desarrollo que deberían ser invertidos en los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio contra la pobreza, están siendo distorsionados-desviados hacia el control de las fronteras y de los flujos migratorios al interior mismo de los terceros países. Lo que en la literatura, desde la década pasada, es conocido con el nombre de "condicionalidad migratoria" (Fernández, 2008): *yo contribuyo con tu desarrollo pero tú contribuyes conmigo en el control migratorio*. Esta lógica de control y cooperación fue rastreada en las políticas y prácticas definidas en el ELSJ por parte de la Unión Europea, en los sucesivos avances para diferenciar las fronteras internas de las externas, y a la vez diluir la seguridad interior con la exterior como respuesta a la "nueva amenaza" de las migraciones internacionales.

Se toma el caso de la frontera España-Marruecos como evidencia empírica de la transformación de las fronteras como mecanismo de control migratorio, a través de la conjugación de procesos de securización, desterritorialización fronteriza y externalización de políticas migratorias. Como afirma Catherine Withol de Wenden (2000), la conjugación de estos esfuerzos marchan hacia una mayor eficacia del control fronterizo como pieza clave de "la perspectiva securitaria de la política migratoria europea" —y española, se agregaría—, aunque ello suponga significativos costes: políticos, económicos, sociales, humanitarios. Uno de los dilemas éticos puesto en evidencia por varios autores, es que Europa, particularmente España, al perseguir su seguridad interna vía cooperación al desarrollo, lo que estarían haciendo es financiar la gestión de fronteras y las políticas de control migratorio con ayuda de la Unión Europea que normalmente debería ser asignada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a su meta de reducción de la pobreza (Wolff, 2012, p. 71).

¿Cuál declive del Estado-nación?

Las metáforas de las "fronteras porosas" o de las "regiones-fortaleza" se quedan cortas ante la nueva complejidad de las fronteras y su capacidad de desplazamiento y multiplicación. Se puede decir que se trata de fronteras en modo de reconfiguración geopolítica: ahora tienen capacidad de mutación, tienen la propiedad del mimetismo en el medio ambiente-nacional-fronterizo de terceros países de origen y tránsito migratorio. Un buen ejemplo, aunque pueda haber otros significativos, son las fronteras exteriores de la Unión Europea —su agenda política de control migratorio y fronterizo—, desplazadas-multiplicadas hasta las propias fronteras de los países del norte de África o del África Subsahariana. Políticas y prácticas refronterizadoras, en pocas palabras, expansionistas —¿cuasicoloniales?—.

Y si todo lo anterior es cierto ¿no es una contradicción que un Estado multiplique sus fronteras? O dicho en otros términos, esta capacidad-flexibilidad de las fronteras para viajar más allá de los propios límites físicos de un Estado ¿está anunciando un nuevo oxígeno para los Estados-nación?

Referencias bibliográficas

1. BÉLGICA. COMISIÓN EUROPEA. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Partnership for Democracy

and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. EUR-Lex. Bruselas. 8 de marzo de 2011. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0200

2. BÉLGICA. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. EUR-Lex. Bruselas. 25 de enero de 2006. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0026

3. Berzosa Alonso Martínez, Carlos. (2014). Esto hay que cortarlo. *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*. Recuperado de http://www.cear.es/esto-hay-que-cortarlo

4. Bigo, Didier. (2000). When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. En: Kelstrup, Morten y Williams, Michael (eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community* (pp. 171-204). Londres: Routledge.

5. Comisión Europea. (2008, junio 17). Principios Comunes sobre Inmigración y Asilo. Recuperado de http://ec.europa.eu/news/justice/080617_1_es.htm

6. Faist, Thomas. (2003). Extensión du domaine de la lute: International Migration on Security. *International Migration Review,* 36 (1), pp. 7-14.

7. Fernández Bessa, Cristina (ed.). (2008). Introducción: los límites del control. En: *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa* (pp. 7-12). Barcelona: Virus.

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

9. Ferrero, Ruth y Ana María López Sala. (2012). Fronteras y seguridad en el Mediterráneo. En: Zapata-Barrero, Ricard y Gallardo-Ferrer, Xavier. (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 229-254). Barcelona: Bellaterra.

10. Gil Araújo, Sandra. (2011, mayo 18-20). *Migración internacional, seguridad y desarrollo en las políticas migratorias de la unión europea (o de cómo desplazar las fronteras de Europa).* IV Congreso de Migraciones y Desarrollo. Recuperado de http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSandraGil.pdf

11. Guiraudon, Virginie. (2003). Before the EU Border: Remote Control of the "Huddled Masses. En: Groenendijk, Kees; Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (ed.). *In Search of Europe's Borders* (pp. 191-214). Bruselas: Migration Policy Group.

12. Khachani, Mohamed. (2006). *La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito.* Barcelona: Cidobs.

13. Koff, Harlan. (2005). Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration. *Journal of European Integration,* 27 (4), pp. 397-415.

14. López Sala, Ana María. (2006). Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Filosofía Política,* 27, pp. 71-100.

15. López Sala, Ana María y Sánchez, Valeriano Esteban. (2010). La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa: los casos de España y Malta. En: Anguiano, María Eugenia y López Sala, Ana María (eds.). *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp. 75-102). Barcelona: Cidobs.

16. Pérez Caramés, Antía. (2012). La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España. En: Izquierdo, Antonio y Wayne, Cornelius (eds.). *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.* (pp. 143-212). Barcelona: Bellaterra.

17. Pinyol Jiménez, Gema. (2012) ¿Una oportunidad perdida? La construcción de un escenario euroafricano de migraciones y su impacto en las fronteras exteriores de la Unión Europea. En: Zapata, Ricard y Gallardo-Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 255-280). Barcelona: Bellaterra.

18. Samers, Michael. (2004). An Emerging Geopolitics of "Illegal" Immigration in the European Union. European Journal of Migration and Law, 61, pp. 23-41.

19. Solanes Corella, Ángeles. (2005). La política de inmigración de la Unión Europea desde tres claves. *Arbor,* CLXXXI (713), pp. 81-100.

20. Withol de Wenden, Catherine. (2000). *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Belaterra.

21. Wolff, Sarah. (2012). La gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea después de Lisboa, Contrastando políticas y prácticas. En: Zapata, Ricard y Gallardo-Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 57-78). Barcelona: Bellaterra.

22. Zapata-Barrero, Ricard y Zaragoza, Jonathan. (2008). Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y flujos migratorios? *Panorama Social,* 8, pp. 186-195.

23. Zaragoza, Jonathan. (2012). Justicia global y externalización de políticas migratorias: el caso español. En: Zapata, Ricard y Gallardo-Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 143-174). Barcelona: Bellaterra.