



Ricard Zapata-Barrero

Profesor de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). ricard.zapata@upf.edu

- Artículo recibido: Agosto de 2013

- Artículo aceptado: Noviembre de 2013

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

En los últimos años, las políticas relativas a la gestión de flujos han tomado una nueva dirección, basada en la *dimensión exterior*, que consiste en la implementación de políticas al exterior de las fronteras estatales. Este artículo trata de desentrañar el significado de la externalización, que se interpreta no sólo como una nueva orientación política, sino como un nuevo discurso fundamentado en la idea de que la lógica de confrontación entre países de recepción y de origen en materia de migración no conduce a resolver problemas, y que es más beneficiario para todas las partes seguir una lógica de negociación/cooperación. Seguiremos dos pasos. En el capítulo 1 nos adentramos en la categoría de ‘externalización’, basándonos en las prácticas que designan; en el 2, presentamos las principales líneas del debate incipiente y sus principales críticas. Acabaremos destacando las premisas del debate normativo que suscitan estas nuevas prácticas

Externalización, migración, políticas, UE, Mediterráneo, dimensión exterior

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

I: INTRODUCCION: EL CONTEXTO Y EL OBJETIVO

En los últimos años, las políticas relativas a la gestión de flujos han tomado una nueva dirección, basada en la *dimensión exterior*, que consiste en la implementación de políticas de gestión, por parte de Estados receptores, de flujos al exterior de sus fronteras. La UE ya hace tiempo que trabaja diferenciando bien entre lo que es el control de fronteras terrestres y el control de flujos. Estas dos políticas, inicialmente usadas casi como sinónimos, se van poco a poco distanciando por la fuerza de las circunstancias. Parece que la lógica argumental es clara: “antes de que vengan migrantes y pidan entrar, mejor no dejarlos salir”. Las imágenes de Ceuta y Melilla, de Canarias, y ahora de forma cada vez más explícita y en masa, como ocurrió en Lampedusa, en octubre de 2013. Se produjo un inaceptable naufragio, fruto en parte de las exigencias inhumanas de unas leyes italianas que llegan a denunciar al socorrido por humanidad, y que ha causado más de 200 muertos, también nos muestra la dificultad política de definir unas fronteras que son nacionales (Italianas), pero también Europeas. Como bien recordaba R. Zapata-Barrero en 2007, para el caso de España, la gestión estatal de fronteras europeas plantea retos conceptuales y normativos que evidencian las contradicciones existentes entre prácticas políticas para gestionar la movilidad humana y las bases mismas de la gobernanza política exterior del Estado.

Si repasamos el marco institucional que contextualiza nuestro punto de partida, debemos comenzar en las conclusiones de la Cumbre de Tampere, en 1999, encaminadas a la elaboración de políticas comunes con los países de origen, la creación de un sistema europeo común de asilo, las medidas para garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios. Estas conclusiones presentaron oficialmente el enfoque global de la migración; puede considerárselas un hito en el desarrollo de una política común de migración. El informe completo puso de relieve la perspectiva de la prevención, la importancia de abordar las causas profundas de la migración. Se allanó así el camino para un mayor énfasis en los aspectos externos de la cuestión migratoria. El objetivo principal de esta perspectiva es vincular la política de migración interna de la cooperación con los países de origen y de tránsito, también en asuntos relativos a política, economía, desarrollo y derechos humanos en esos países. Por lo tanto, la política de migración interna fue el parámetro que justifica la necesidad

de las acciones exteriores. Las directrices de esta Cumbre pueden pues considerarse oficialmente como la primera inclusión de la migración en las relaciones exteriores de la UE, y como la creación de un marco para establecer una política común en este ámbito

Si repasamos el contexto de cómo la UE reacciona ante estos hechos en el marco euromediterráneo, nos encontramos: por un lado, el Consejo Europeo de Sevilla, en 2002, donde, por vez primera y de forma explícita, se introdujo la necesidad de utilizar instrumentos de las relaciones exteriores de la UE para gestionar la migración irregular. Esta reunión del Consejo también presentó una cláusula obligatoria de “readmisión de inmigrantes ilegales” en cualquier acuerdo futuro de asociación o acuerdo equivalente de la UE con terceros países. Tras las primeras evidencias de nuevas dinámicas de entrada de inmigrantes, con el cambio de tendencias de flujos (de Ceuta y Melilla a las Islas Canarias) existe una iniciativa de los Gobiernos español y marroquí, con el apoyo de la UE: la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat, en julio de 2006.¹ Esta acción es uno de los primeros intentos de mostrar las prioridades europeas: la inclusión de la cuestión del desarrollo como una prioridad y la presencia de los países africanos en materia de política exterior de la UE sobre la migración. Esta Conferencia de Rabat se extendió en una segunda, sobre migración y desarrollo, celebrada en París,². Reunió a cincuenta y seis países implicados en las rutas migratorias de África.

También debemos mencionar la Conferencia Ministerial UE-África de Trípoli, sobre Migración y Desarrollo, en noviembre de 2006³. Allí, África y la Unión Europea aprobaron por primera vez una estrategia conjunta para responder a los desafíos y maximizar los beneficios de la migración internacional. El Plan de Acción de la UE y África sobre la trata de seres humanos, oficialmente aprobado en la misma ocasión, es parte integrante de la estrategia global adoptada en Trípoli.

Las principales conclusiones de estas dos Conferencias fueron la confirmación de la pobreza y el subdesarrollo como factores causales esenciales, y la necesidad de elaborar planes de acción específicos. Además, la condición de país de tránsito también se agregó

1 Rabat Declaración y Acción del Plan: Ministerial Euro-African Conferencia y Inmigración y desarrollo:

2 El 25 de noviembre de 2008, se celebró en París la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migraciones y desarrollo, organizada en el marco de la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, inspirada en las conclusiones de las tres reuniones de trabajo en el marco de la implementación del Plan de Acción de Rabat, celebrándose respectivamente en Rabat, (marzo de 2008) reuniendo expertos para tratar la migración legal; Ouagadougou (mayo), debatiendo sobre la lucha contra la inmigración irregular; y Dakar (julio), sobre el vínculo migraciones /desarrollo.

3 EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development in November 2006 <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/EU-AU.htm> [en inglés y en francés]

a la de país de origen y recepción la ampliación de las dimensiones de la responsabilidad colectiva y la solidaridad de los actores africanos. En este sentido, los países del Magreb están al mismo tiempo obligados a adoptar posiciones proactivas, que, muy probablemente, les llevarán a modificar sus mecanismos legales e institucionales.

Por último, es importante mencionar el diálogo sobre migración en el Mediterráneo Occidental (5 +5). En su Conferencia celebrada en Algeciras (y continuada en Évora),⁴ Este foro multilateral busca ampliar el diálogo para incluir algunos subsectores de los países al sur del Sahara, incorporando así el concepto de los países de tránsito como interlocutores, e introduciendo todos los elementos de integración y desarrollo como prioridades para este período. Esto implicaba la intención de hacer que los países de origen y de tránsito de migrantes se conviertan en responsables colectivos de la solidaridad e integración.

El llamado Enfoque Global de la Migración anuncia la necesidad de una interpretación equilibrada, global y coherente, con objeto de reunir las políticas pertinentes para luchar contra la inmigración ilegal y, en cooperación con terceros países, ampliar los beneficios de la migración legal. Se estipula que las cuestiones de migración son un elemento central en las relaciones de la UE con una amplia gama de países terceros, en particular los países vecinos al este y al sur. De hecho, el enfoque global aparece como resultado de la invitación formulada por el Consejo Europeo a la Comisión a finales de 2005. La Comisión incorporó en su enfoque global las relaciones exteriores, el desarrollo, el empleo, la justicia y la seguridad, fijando las acciones prioritarias en África y el Mediterráneo. También sugiere la inclusión de nuevas áreas de política ausentes del enfoque global inicial, como las medidas jurídicas relativas a la migración y la integración. También podemos mencionar la necesidad de reforzar la eficiencia de la decisión de la UE en este ámbito

Resumiendo estas primeras acciones institucionales, la primera reacción de la UE ante acontecimientos de movilidad humana en el Mediterráneo, que sobrepasaba cualquier condición de dignidad humana, es una exigencia de responsabilidad compartida con los países de origen, y la segunda, un cambio de enfoque, vinculando migración y desarrollo, aplicar políticas estatales fuera del área geográfica de intervención del Estado, al realizarse ya, de común acuerdo con los países de origen, en su mismo territorio. Se han desarrollado diversas estrategias de la UE, con el fin de gestionar flujos antes de que salgan del país de origen. Vemos también que esta nueva orientación puede expresarse bien a través de políticas restrictivas de control de las fronteras, bien de políticas proactivas que tienen como objetivo reducir las causas por las cuales las personas deciden abandonar su país. Otra característica de esta nueva orientación es su bilateralismo, esto es: sólo se realiza cuando hay una interacción entre dos

4 Diálogo 5+5 para las migraciones en el Mediterráneo. Sexta Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental Évora (Portugal), 26 y 27 de mayo de 2008

países (receptor y emisor) que buscan gestionar conjuntamente el proceso migratorio. El cambio manifiesta un giro político bien visible: lo que antes se percibía como un problema que separa a al menos a dos Estados, es visto ahora como un fenómeno que les une.

El interés teórico que suscita esta nueva orientación es distinguir dos prácticas políticas que, inicialmente, se percibían unidas: control de fronteras y gestión de flujos. Esta práctica pone en evidencia un supuesto que ha acompañado las políticas migratorias durante todos estos años: la vinculación entre el control de fronteras y la gestión de flujos migratorios. Es decir, siempre se ha trabajado bajo el supuesto de que la única vía de gestionar los flujos migratorios es desarrollando políticas de control de fronteras.

En este contexto, este artículo trata de teorizar la externalización en el marco de las políticas migratorias, e identificar a qué serie de interpretaciones y definiciones del fenómeno responde. También nos interesa identificar las principales críticas recibidas, que, en último término, dependen de donde situemos la línea que separa el ámbito de los derechos humanos. Nuestro objetivo último es mostrar que la externalización no sólo es una nueva orientación política, sino un nuevo discurso teórico fundamentado en la idea de que la lógica de confrontación entre países de recepción y de origen, en materia de migración, no conduce a resolver problemas; y que es más beneficioso para todos seguir una lógica de negociación y de cooperación. El problema radica en qué narrativa institucional se sigue para detallar este discurso; ya que, como veremos, existen varias filosofías posibles, que no son todas coherentes puesto que apuntan a intereses y objetivos distintos. Seguiremos dos pasos para estructurar este artículo. En el capítulo 1 nos adentramos en la categoría de ‘externalización’, basándonos en la identificación de prácticas que designan; en el capítulo 2, presentamos las principales líneas del debate incipiente sobre la externalización y sus críticas fundamentales. Acabaremos destacando las premisas del debate normativo que suscitan estas nuevas orientaciones, para animar nuevas investigaciones empíricas.

I. LA CATEGORÍA DE EXTERNALIZACIÓN Y LAS PRÁCTICAS QUE DESIGNA

Queremos presentar una categoría política que designa un conjunto de prácticas políticas que median en la interacción entre dos países y, a su vez, afectan a su política interna. Tomaremos la región mediterránea como marco territorial de esta interacción. Estas nuevas orientaciones de la política de migración están etiquetadas por la UE como “dimensión exterior” de la política; pero también se utilizan otros dos términos, quizás más relacionados con el debate teórico: la “externalización”, o simplemente, “extraterritorialización”, de la política de migración. Cualquiera que sea el término, hay un conjunto de características básicas que forman su núcleo conceptual: la relación entre la política, el territorio y la soberanía, en el sentido de que la política de toma

de decisiones, y su aplicación y resultados, se diferencian territorialmente, esto es: hay una especie de relación jerárquica entre dos territorios soberanos, en la que un Estado tiene el monopolio sobre el proceso de decisión política y los resultados básicos de estas decisiones (país receptor), mientras que el Estado que aplica esa política sólo decide indirectamente, a través de reuniones y acuerdos comunes.

Nuestro objetivo inmediato es delimitar la categoría de “externalización de las políticas” (y sus conceptos relacionados). Esta categorización se va a efectuar siguiendo tres pasos complementarios. El primero es conceptual, dado con el propósito de definir la “externalización” vinculada a la política de migración (sección 1.1). Como segundo paso, y con el fin de situar el estudio en el debate actual, voy a proponer dos enfoques principales desde la filosofía política (sección 1.2) que puedan dar sentido a prácticas concretas de externalización. Por último, el tercero tiene una orientación más empírica. Delimitaremos el concepto de “externalización” a través de un conjunto de prácticas y acciones políticas (sección 1.3).

1.1 Definición: ¿qué significa ‘externalización’ al definir una política migratoria?

Como un aspecto básico de la soberanía del Estado, el control de la migración se situó tradicionalmente en el nivel intergubernamental. Se acercó luego más al nivel de gobernabilidad supranacional, y ahora está avanzando gradualmente hacia el ámbito de las relaciones exteriores de la UE⁵. Sin entrar en el debate sobre si el control extraterritorial es un fenómeno nuevo o un paso adelante en un proceso histórico lógico de la cooperación intergubernamental⁶, podemos decir que el concepto se refiere a un conjunto de políticas que se expresan en la práctica de formas diversas, pero interrelacionadas. Tal vez todos quepan bajo el paraguas común de designar una forma de gobernabilidad y una extensión de la política más allá de las fronteras, entre, al menos, dos países. Una característica de esta relación es que comparten una situación asimétrica específica; no sólo en términos de poder y de disparidades socioeconómicas, sino también en cuanto a su capacidad para responder políticamente a un mismo fenómeno: el movimiento de personas entre un país y otro. Una serie de fenómenos se agrupan bajo la categoría de “externalización”⁷.

5 LAVENEX, Sandra “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, vol. 29, nº 2, 2006, pp. 329-350.

6 LAVENEX, Sandra, “Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe”, en De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.

7 DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florencia:

- a) Elementos del sistema nacional que tienen repercusiones internacionales, como la creación de campamentos para los diferentes tipos de migrantes, asuntos relacionados entre lo que significa ‘fuera’ y ‘dentro’ de las fronteras.
- b) Mayor énfasis en las fronteras exteriores y en la lucha contra la inmigración irregular, con medidas de control fronterizo, la construcción de vallas, patrullas, etc.
- c) Medidas para la repatriación de los migrantes “ilegales”, los acuerdos de readmisión, y los medios de transporte a terceros países (como los vuelos en grupo).
- d) Propuestas para la tramitación de las solicitudes de asilo fuera del territorio europeo, por ejemplo, mediante la protección regional y centros de tránsito.
- e) Acciones dirigidas a “causas de origen” (*root causes*), y los intentos de vincular la migración y el desarrollo.

El término “externalización” tiene un origen económico. Se trata de “la transferencia de una función de negocio a una entidad externa, que requiere un grado de coordinación y confianza entre el comprador de servicios y esta entidad externa”⁸. Teniendo en cuenta la dimensión internacional del fenómeno de la migración, esta cooperación tiene por objeto atraer a los países de origen y de tránsito en el control de los flujos migratorios. En su núcleo está la noción de “políticas de control remoto” (*remote control*), que implica el desplazamiento del lugar de control más allá del territorio común.⁹ El instrumento más tradicional son las políticas de visado.¹⁰ El segundo tipo de manifestación de la externalización es la movilización de terceros países en el control de los flujos migratorios a Europa.¹¹ Esta práctica implica, al menos, dos premisas fundamentales:

- a) Cambiar los migrantes en la frontera a través de agentes del Estado (visados), actores privados (sanciones a los transportistas), terceros Estados (cordón sanitario en el Este y el Sur de Europa).

School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.

8 RIJPM, Jorrit, y CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers*. LAW. European University Institute, 2007.

9 ZOLBERG, Aristide, “The Archaeology of ‘Remote Control’”, en A. Fahrmeir, O. Faron, y P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghan Books, 2003.

10 Véanse, entre otros, TRAUNER, Florian, y KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008. SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012.

11 LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, p. 334.

- b) Extraterritorialidad: el procesamiento de las demandas relacionadas con la gestión de flujos migratorios fuera de la UE.

Esto significa que la migración se está incorporando como una importante apuesta en las negociaciones internacionales, manifestando, directa o indirectamente, la corresponsabilidad de un interés común: gestionar los movimientos de las personas. Siguiendo esta línea de pensamiento, algunos autores se refieren a la política de externalización como un nuevo modo de gobernabilidad.¹²

Basándonos en la distinción de M.E. Smith¹³ entre cuatro tipos de límites - geopolítico, institucional/legal, transaccional y cultural, la gobernabilidad externa se produce cuando el límite institucional/legal se traslada más allá del círculo de los Estados. Vemos que el criterio fundamental es la extensión de los límites legales de la autoridad.¹⁴

La gobernabilidad externa puede definirse así como el resultado de un “desplazamiento de la frontera legal más allá de la integración institucional”, y puede interpretarse en términos de extraterritorialización; designando, por ejemplo, el hecho de que el acervo de la UE trasciende su territorio, afectando a terceros países, y cómo estos adoptan el acervo de la UE y los valores en sus propios ordenamientos jurídicos¹⁵. En este sentido, también existe un vínculo conceptual entre “extraterritorialización” y “gobernabilidad externa”. El término extraterritorialización, propuesto por J. Rijpma y M. Cremona¹⁶, designa el medio por el cual la UE intenta hacer retroceder sus fronteras exteriores. En otras palabras, aplicar sus “políticas a distancia” con el fin de controlar los flujos migratorios no deseados. La “extraterritorialización” incluye la forma en que la UE y sus Estados miembros no sólo intentan impedir que las personas abandonen sus países de origen, sino garantizar también que si se las arreglan para hacerlo, permanezcan en un lugar cercano a su país de origen, o fuera en todo caso del territorio de la UE. Además, incluye medidas para asegurar que, si alguien logra entrar en la UE, será repatriado o trasladado a “terceros países seguros” (*safe third countries*).¹⁷

Basándonos en la práctica reciente de la UE y Estados miembros, y en la literatura sobre esta cuestión, existen diferentes tipos de extraterritorialización englobados en esta categoría:

12 Ver por ejemplo, LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

13 SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.

14 LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. II, nº 4, 2004, pp. 680-700.

15 RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise, op cit, 2007.

16 idem.

17 idem.

- a) La acción política autónoma, que requiere la cooperación de terceros países. A saber, la acción política adoptada por una entidad política, independiente de un tercer país, que sin embargo tiene un impacto en su ordenamiento jurídico y en la posición de los nacionales de dichos terceros países fuera del territorio de la UE. Por ejemplo, las políticas de visado o de la agencia Frontex.
- b) La acción política externa, como los acuerdos internacionales y los casos en que terceros países se comprometen a adaptar su legislación nacional con el acervo comunitario, o de otro tipo de interacciones complejas. Algunos ejemplos son la red de funcionarios de enlace de inmigración, una efectiva política de retorno, la elaboración de una lista de países seguros de origen (*safe countries of origin*).
- c) La promoción del acervo de la UE entre terceros países en la adopción de sus propios ordenamientos jurídicos internos. Esto puede hacerse a través de acuerdos formales, como acuerdos de asociación.

Resumiendo esta introducción conceptual, todos estos significados comparten la perspectiva de que existe un fuerte vínculo entre la externalización de las políticas y su orientación común hacia la gestión de los flujos migratorios. En último término, la política de externalización busca reducir los flujos, controlarlos y ordenarlos. Desde esta base, se pueden establecer algunas premisas teóricas interrelacionadas:

- a) Dentro / fuera del territorio ya no es un marco de referencia para la formulación de políticas, al existir una tendencia dominante a superar estos límites tradicionales en la elaboración de nuevas políticas de inmigración (hecho ya señalado por D. Bigo¹⁸). Existe una relación entonces entre las políticas internas y externas. En otras palabras, una práctica externa tiene el objetivo de provocar efectos internos.¹⁹
- b) De lo anterior, se deduce que existe una comprensión compartida de las obligaciones del Estado comprometido por un nexo territorial.²⁰
- c) Tal vez la mejor expresión para captar el significado de “externalización de la política” es “la política a distancia” o “política remota”.²¹ Es decir, las políticas

18 BIGO, Didier, “The Möbius ribbon of internal and external security (ies)”, en M. Albert, M., Jacobson, D., y Y. Lapid (eds.) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London, University of Minneapolis Press, 2001.

19 No se entiende como “efectos externos”, de las políticas internas (LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, n.º. 4, 2004, pp. 417-443.) sino más bien como “efectos internos” de las acciones exteriores de la política de migración.

20 GIL-BAZO, María-Teresa, “The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, n.º 3-4, 2006, p.593.

21 Este término procede de BIGO, Didier y GUILD, Elpeth, “Policing at distance: Schengen visa

aplicadas en el país de origen, pero que buscan tener un impacto en la dinámica interna del país receptor. Se deduce entonces que la búsqueda de soluciones políticas con el territorio nacional está menos motivada por la búsqueda de soluciones innovadoras que por la necesidad interior de seguridad y de estabilidad.

- d) La noción de interdependencia explica por qué un Estado o la misma UE optan por implicarse en la acción exterior, obligando por tanto a terceros países para cumplir sus objetivos de política interna.²² Esta externalización está principalmente condicionada por la construcción de una “comunidad de seguridad” en un contexto geopolítico. Si tomamos los Estados miembros de la UE como marco territorial de referencia, esto significaría que el objetivo principal es asegurar el espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión.²³

1.2 Dos filosofías políticas para la práctica de la externalización

La literatura reciente sugiere que hay al menos dos enfoques principales que orientan estas nuevas prácticas de externalización. Cada uno conforma una *filosofía política*. El inicial, que inaugura el desarrollo de la práctica de la externalización, es el “enfoque de control remoto”, donde el objetivo básico es provocar efectos internos en los países receptores en términos de seguridad.²⁴ La lógica básica es asegurar que el conjunto de los potenciales migrantes que quieren entrar en Europa puedan ser “controlados” antes de su llegada a los territorios de los países receptores. Otra premisa de “control remoto” se basa en la suposición de que es mucho más difícil expulsar a los migrantes no deseados cuando han llegado a territorio europeo, debido a las protecciones legales y los derechos humanos.²⁵ Se trata de una filosofía basada en la seguridad y un enfoque re-activo, que refleja lo que podría llamarse como una “política de restricción”, en el

policies”, en (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.

22 LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. II, nº 4, 2004, p. 681.

23 En un documento sobre las prioridades y objetivos de las relaciones exteriores en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, la Presidencia aclaró que el propósito principal de la dimensión exterior es el establecimiento de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, Junio 2000

24 El “control remoto” ha sido conceptualizado inicialmente por ZOLBERG, Aristide, op cit., 2003.

25 Véase también GUIRAUDON, Virginie, “Before the EU Borders: Remote Control of the ‘Huddled Masses’”, in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe’s Borders*, Brussels, Migration Policy Group, 2003.

sentido de que establece políticas con el objetivo de restringir la circulación de personas.

El segundo enfoque está basado en una filosofía del desarrollo y tiene un carácter proactivo. Su orientación básica no se centra en limitar el movimiento de personas, sino contribuir a construir una situación alternativa a través de la innovación política. Su fundamento es que tenemos que tratar de influir directamente en los factores que motivan el abandono del país de origen. Este enfoque está mucho más centrado en las causas que en los efectos de la opción salida de los migrantes. Tiene, además, una dimensión preventiva. En contraste con el enfoque de control remoto, esta filosofía se categoriza como “enfoque basado en las causas de origen” (*root cause approach*).²⁶ Esquemáticamente, ambas filosofías pueden presentarse de la siguiente manera:

Tabla I Dos filosofías políticas relacionadas con la externalización de políticas migratorias

Enfoque de control remoto	Enfoque de causas de origen
Basado en la seguridad	Basado en el desarrollo
Re-activo (control de flujos)	Pro-activo (preventiva)
Política como restricción	Política como innovación

En el plano empírico, se podría decir que el “enfoque de control remoto” define las herramientas de control de la migración de las políticas estatales o de la UE, tradicionalmente aplicadas para comprometer a los países de origen y de tránsito, y básicamente pensadas para combatir la entrada legal y el tráfico de migrantes. En contraste, el “enfoque de causas de origen” se refiere más directamente a herramientas innovadoras, al desarrollo de mecanismos de prevención que aborden las causas de la migración.²⁷ Esta filosofía aparece como discurso en varios documentos institucionales de la UE, pero a menudo sigue estando considerada como mera retórica.

En 1992, el Consejo de la Unión Europea adoptó una declaración específica sobre los principios que rigen los aspectos externos de la política de migración en el que reconoce: “[...] la importancia de analizar las causas de la presión de la inmigración y el análisis de los medios para eliminar las causas de los movimientos migratorios”.²⁸ Con este fin, se expusieron los diversos elementos del enfoque basado en las causas de origen. Estas pueden ser consideradas como dimensiones que definen esta filosofía basada en el desarrollo:

26 Una formulación inicial de estos dos enfoques se pueden encontrar en C. Boswell (2003). La diferencia básica es que distingue entre la externalización y los enfoques de prevención, e identifica la externalización con el enfoque de control. Nosotros, en cambio, incluimos los dos enfoques (el control remoto y el enfoque de las causas de origen) dentro de la categoría de la externalización.

27 PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, nº 2, 2007, pp. 95-100.

28 CONSEJO EUROPEO “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, anexo 5 en *Conclusions of the Edinburgh European Council*, 11-12 Bull EC 12-1992, Diciembre 2002.

- La prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, la protección de los derechos humanos y el imperio de la ley;
- La protección de los refugiados y personas desplazadas por la región de origen debe ser la regla, excepto en los casos de “especial necesidad”;
- El apoyo a la liberalización económica y al comercio;
- La prestación de ayuda al desarrollo;
- La lucha contra la inmigración ilegal;
- La finalización de los acuerdos de readmisión;
- La cooperación en situaciones de afluencia masiva.

Además del marco multilateral del Partenariado Euromediterráneo (PEM), la gestión externa se lleva a cabo a nivel bilateral a través de acuerdos de asociación. Por ejemplo, el Acuerdo celebrado entre Túnez y Marruecos incluye disposiciones en materia de política migratoria, que es la primera prioridad en la lista de cuestiones de cooperación en el ámbito social (capítulo III, artículo 71). En el artículo 71, las Partes Contratantes convienen en llevar a cabo proyectos y programas destinados a: “(a) reducir la presión migratoria, en particular mejorando las condiciones de vida, crear empleos y desarrollar la formación en las áreas de procedencia de los inmigrantes”, y “(b) el reasentamiento de los repatriados debido a su situación ilegal en virtud de la legislación del Estado en cuestión”.²⁹ Por último, también podemos mencionar la Comunicación de la Comisión Europea que apunta la conveniencia de seguir un enfoque temático, haciendo hincapié en la necesidad de cambiar el enfoque de la dimensión exterior de la política de migración, basada en la seguridad, por otro centrado en el desarrollo y en las causas de origen:

“Los cambios relativos al vínculo entre migración y desarrollo y las migraciones económicas legales tendrán probablemente el impacto más innovador. Este cambio refleja el hecho de que hasta hace poco tiempo la dimensión exterior de la política migratoria se ha establecido fundamentalmente en torno al objetivo de una mejor gestión de los flujos migratorios para reducir la presión migratoria sobre la Unión. Aunque sigue siendo un objetivo válido, en la actualidad se trata de conseguir también realizar un desarrollo de políticas que reflejen la necesidad de trabajadores migrantes para que funcionen los sectores de nuestra economía en los que la UE es deficitaria en mano de obra y calificaciones y que permitan al mismo tiempo sacar el máximo partido de la migración, tanto a los migrantes como a sus países de origen. Se hace necesario un planteamiento que vaya más allá del control de las fronteras y de la lucha contra la inmigración ilegal, abarcando otras dimensiones del fenómeno, como el

29 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2004, pp. 680-700.

desarrollo y el empleo.”³⁰

Esto implicó que uno de los primeros programas temáticos incluyera cinco ejes de actuación:³¹

- estimular la relación entre migración y desarrollo,
- fomentar una gestión eficaz del flujo de trabajadores migrantes,
- luchar contra la inmigración ilegal y facilitar la readmisión de los inmigrantes ilegales,
- proteger a los migrantes de la explotación y de la exclusión,
- fomentar las políticas de asilo y de protección internacional, a través incluso de programas regionales.

Esta filosofía política proactiva pertenece al marco de los derechos humanos mencionados en el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (octubre, 2005).³² Dentro de la sección sobre la soberanía del Estado y la responsabilidad, se argumenta: “La Comisión también insta a los Estados a respetar las disposiciones de los protocolos de tráfico y contrabando que hacen hincapié en la necesidad de combatir las causas profundas de estos fenómenos mediante la reducción de la pobreza, el desarrollo y la falta de la igualdad de oportunidades, y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas. “(p. 58)

1.3 Identificando prácticas y acciones de la externalización de políticas

Hay una preocupación por definir las diferentes estrategias para la externalización de las políticas de migración. A. Papadopoulos³³ por ejemplo, identifica tres estrategias básicas:

- *Estrategia de control remoto*: la transferencia de los controles fronterizos a terceros países y / o países limítrofes;
- *Estrategia de protección a distancia*: hace hincapié en la dimensión extra-territorial de la protección de los refugiados;

30 Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, Bruselas, 25.I.2006, COM [2006] 26 fina (3.2. Orientaciones estratégicas, p. 10);

31 Ídem.

32 Este Informe se encuentra en la web de la Comisión, www.gcim.org.

33 PAPAPOULOS, Apostolos, *op cit.*, 2007, pp. 95-100.

- *Estrategia de capacidad de construcción (capacity-building strategy)* en determinados países de origen y de tránsito, que incluye principalmente la transferencia de *know-how*, las tecnologías de vigilancia, instalaciones e instituciones.

Para identificar las prácticas concretas que definen esta política, la tabla siguiente muestra tres dimensiones que pueden conceptualizar la externalización de las políticas, y las diferentes acciones dentro de cada una:

Tabla II Principales prácticas y acciones de externalización de las políticas migratorias

Prácticas diplomáticas	Instituciones externas	Políticas
Reuniones bilaterales	Campos y centros de internamiento	Visado
Reuniones multilaterales	Oficinas de inmigración	Retorno
Acuerdos de readmisión	Control de fronteras	Devolución
		Extradición

Déjenme describirlas a continuación.

1.3.1 Prácticas diplomáticas

Se refiere a actividades que tienen lugar fuera del territorio.³⁴ Pueden consistir en reuniones bilaterales (entre países de origen y de recepción) o multilaterales (entre varios países, o en el nivel regional), e incluir acuerdos políticos que afectan a la vida de las personas que tratan de emigrar, entre los más importantes están los acuerdos de readmisión. Estos son una herramienta fundamental para la gestión de los flujos migratorios.

Definidos de manera amplia, establecen un compromiso mutuo de volver a admitir, sin ningún trámite, ciertas categorías de personas a petición de la otra parte. Su objetivo principal es luchar contra la entrada irregular. Los acuerdos de readmisión tienden a ser bilaterales, porque los sistemas jurídicos de los diferentes Estados hacen del enfoque multilateral un asunto demasiado complejo.³⁵

34 LAVENEX, Sandra, *op cit*, 2006, pp. 329-350.

35 HURWITZ, Agnes. "The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches", documento presentado en la UNU-WIDER Conferencia "Poverty, International Migration and Asylum", Helsinki, 27-28 Septiembre 2002 [el texto de la conferencia se puede encontrar en: ; <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>]

Los acuerdos de *readmisión* son aquellos en los que cada parte se compromete a readmitir en su territorio respectivo a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado o residido irregularmente en el territorio de otra parte.

Sin embargo, es importante saber que en los acuerdos bilaterales la palabra “readmisión” puede tener hasta tres significados distintos: en primer lugar, la “repatriación”, que implica la readmisión por el Estado del que es ciudadana la persona que se encuentra en otro Estado en situación irregular; en segundo lugar, la “readmisión” en sentido estricto, referida únicamente a la admisión por un Estado de un no nacional que pasó por ese país antes de llegar a otro donde se encuentra en situación irregular; por último el “tránsito”, que implica el paso de una persona extranjera por un Estado en dirección a otro (normalmente del que es nacional), proveniente de aquel donde se encuentra en situación irregular.

1.3.2 Instituciones externas

El término “instituciones externas” se refiere a la construcción de estructuras funcionales con el objetivo específico de aplicar una o varias acciones de la política de externalización. En principio, no tienen un estatuto permanente, sino circunstancial, fruto de una decisión política. Esta categoría abarca, por ejemplo, campamentos y centros de internamiento, que tienen la función de recibir migrantes irregulares en lugares específicamente designados.³⁶ También incluye las oficinas de inmigración, que tienen una dimensión diplomática añadida, ya que su objetivo es establecer contacto entre los inmigrantes potenciales y el país de acogida antes de iniciarse el proceso migratorio, así como las instituciones de control fronterizo, que puede incluir patrullas fronterizas conjuntas³⁷ o las redes de control de la policía, como el SIVE español y el Frontex Europeo.³⁸

1.3.3 Políticas

Por último, también hay un conjunto de políticas relacionadas con la gestión de los flujos migratorios, como los visados, políticas de retorno, de devolución, y la extradición.

³⁶ Mientras que “campos” es el nombre familiar más extendido por las ONG, el nombre oficial es “centros de estancia temporal” o “centros de acogida”.

³⁷ LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

³⁸ DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009.

Cada una de estas políticas gestiona una situación diferente y tienen una interpretación jurídica determinada, aunque comparten el mismo resultado: la obligación de la persona migrante de renunciar a su proyecto migratorio y regresar a su punto de partida. Veamos las definiciones generales de cada acción política.

El *retorno* es el caso de aquellos que pretenden entrar en España sin cumplir todos los requisitos y formalidades necesarios y son detectados en la frontera y, sin permitírseles la entrada, son “retornados” (obligados) a regresar a su país de origen.” El retorno no se refiere por tanto a entradas ilegales tentadas, sino a las desautorizadas. El acto administrativo por el que un extranjero que pretendía entrar ilegalmente en España es reintegrado a su país de origen se denomina *devolución*. Finalmente, la *extradición* es el procedimiento por el cual una persona, acusada o condenada por un delito conforme a la ley de un Estado es detenida en otro y devuelta para ser enjuiciada, o para cumplir la pena ya impuesta.

Si bien existe una cooperación internacional muy activa para la represión de los delitos, continúa vigente la regla de que un Estado está obligado a conceder la extradición de un delincuente extranjero sólo si existe tratado internacional con el Estado que requiere la extradición. Cuando no hay tratado, el Estado requerido está facultado para acordar la extradición, pero no está obligado a concederla.

2 EL DEBATE: LA EXTERNALIZACIÓN Y SUS CRÍTICOS

En este apartado, se presentan las principales líneas del debate incipiente sobre la externalización. Interesa particularmente plantear las razones que se dan para justificar por qué se produce ahora este cambio de orientación política. Avanzaremos que la externalización es una respuesta a las deficiencias de las políticas tradicionales de gestión de la migración (sección 2.1.). Luego, nos concentraremos en los argumentos de los que critican esta orientación, por estar basada en un enfoque eurocéntrico y securitario (sección 2.2.). Finalmente, plantearemos los factores que explican la externalización y afectan al desarrollo de esta nueva orientación (sección 2.3.).

2.1 La externalización como respuesta política a las deficiencias de las políticas tradicionales

Nos interesa aquí conocer las razones y las justificaciones que se dan sobre la necesidad de externalizar las políticas migratorias, que inicialmente han tenido un espacio de aplicación doméstico (interior de las fronteras estatales). ¿A qué pregunta trata de responder la externalización de políticas? La respuesta común es que las políticas

domésticas de migración son insuficientes para controlar los flujos migratorios, y que el desarrollo de una dimensión exterior se hizo necesario. C. Boswell³⁹ apunta que los Estados europeos han experimentado un aumento de la inmigración irregular debido a las políticas restrictivas de inmigración en las últimas décadas. Esto, a su vez, ha dado lugar a la necesidad de cooperar con los países emisores y de tránsito en la lucha contra la migración irregular, hasta incorporar la materia de la inmigración como un asunto prioritario de las políticas exteriores de la UE. S. Debenedetti⁴⁰ advierte sobre la importancia que la coordinación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros ha tenido en el desarrollo de una dimensión exterior. Esto se ha manifestado en que la armonización de las políticas migratorias ha aumentado el papel de la UE, provocando que la asociación y la cooperación con terceros países sea un instrumento político para controlar la migración.

La necesidad de los agentes nacionales de eludir las restricciones, al elaborar sus políticas migratorias en el ámbito doméstico, es otro factor que ha permitido incluir la inmigración en la política exterior de la UE. En este marco, numerosos autores⁴¹ han destacado el papel de la política interna y, especialmente, las limitaciones jurídicas y sociales en los estados democráticos liberales al desarrollar las políticas migratorias a nivel intergubernamental. Se destaca que es más fácil para los promotores de las políticas restrictivas operar en el nivel transgubernamental, al carecer su acción de transparencia. Allí, los grupos favorables a las políticas de inmigración (organizaciones promigrantes) tienen menos espacios de acción. Guiraudon y Lahav⁴² argumentan, por ejemplo, que hay tres esferas donde se han delegado funciones de control de la migración. Aparte de un cambio desde el ámbito nacional hasta el intergubernamental, y de ahí nuevamente a los agentes locales (a través de la descentralización), ha habido otro cambio hacia fuera, desde los Estados hacia los agentes no estatales (compañías aéreas, empresas de transporte, etc.). Para Guiraudon⁴³, el cambio desde el nivel nacional hacia la esfera intergubernamental ha sido posible en un escenario de compra/venta (*venue-shopping*), y gracias a la autorización de los funcionarios responsables del control de la migración pueden operar en espacios internacionales de diversas maneras.

En primer lugar, evitando las restricciones judiciales a nivel nacional, y teniendo además un escenario con menos oposición (que actúa sólo en el marco nacional);

39 BOSWELL, Christina, “‘The External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, nº 3, 2001, pp. 619-683.

40 DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009.

41 C. Joppke (1998), V. Guiraudon (2000), V. Guiraudon y G. Lahav (2000), y S. Lavenex (2006)

42 GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control” *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 2, 2000, pp. 163-195

43 GUIRAUDON, Virginie, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping” *Journal of Common Market studies*, vol. 38 nº 2, 2000, 251-271.

finalmente, desarrollando la cooperación con las partes en estos nuevos escenarios, en particular en los países de tránsito y de origen. La tensión entre el nivel local y estatal en materia de control de la migración, y en particular el deseo de los actores locales de tener voz en cuestiones relativas a los migrantes que entran en su espacio de gestión, también juegan un papel importante. Guiraudon y Lahav⁴⁴ señalan que trasladar la responsabilidad del control de la migración a las autoridades locales es un viejo truco, usado cuando es necesario endurecer la política migratoria a nivel estatal. Se constata así un cambio de acción de los agentes no estatales y extranjeros hacia el exterior. Los autores sostienen que la supresión de las fronteras interiores en la UE, y por tanto el “cambio” hacia el exterior de las fronteras exteriores de la UE, es la principal razón para compartir la carga de la inmigración con los actores privados y con terceros países.⁴⁵ Las sanciones a los transportistas son un ejemplo de cómo los Estados europeos están imponiendo controles más estrictos de pasajeros antes de llegar al territorio de la UE. S. Lavenex⁴⁶ observa igualmente un cambio, primero “hacia arriba”, en la esfera intergubernamental, y luego “hacia fuera”, pero su enfoque es diferente. Interpreta estos cambios de la política migratoria como parte de la política exterior de la UE, y no como un proceso de reparto de la carga entre el Estado y los actores no estatales.

En esta misma línea de argumentación, Boswell⁴⁷ y Lavenex⁴⁸ ponen en evidencia tanto el hecho de que la exteriorización de los instrumentos de control de la migración, como la creciente cooperación con los terceros países, son más una continuación lógica de la cooperación transnacional ya existente que un fenómeno nuevo⁴⁹. La abolición de las fronteras interiores ha promovido también un desarrollo de la dimensión externa de la política migratoria, con el objetivo de armonizar la política de los nuevos Estados miembros y los Estados de tránsito.⁵⁰ Según Boswell⁵¹, en los años 1980 y 1990, los funcionarios que operaban tanto a nivel estatal como de la UE estaban convencidos de que las medidas más adecuadas para asegurar la zona Schengen era externalizar el control de fronteras, restringir el número de solicitantes

44 GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya, *op cit.*, 2000, pp. 163-195

45 FERRER-GALLARDO, Xavier, y KRAMSCH, Olivier-Thomas, “El archipiélago-frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, en R. ZAPATA-BARRERO y X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.

46 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

47 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

48 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

49 Véase también GEDDES, Andrew, “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe” *International Migration*, vol. 39 nº 2, 2001, pp. 21-42.

50 Además de los ya citados, véase también J. Rijpma y M. Cremona (2007).

51 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

de asilo y profundizar la cooperación para combatir el tráfico ilícito de migrantes. El desarrollo de un área sin fronteras en la UE también ha allanado el camino para la percepción de los inmigrantes como una amenaza a la UE y sus Estados miembros. Esto ha promovido la retórica reactiva, que legitima políticas restrictivas de los responsables políticos en el ámbito de la migración, concentrando sus discursos en el fortalecimiento de las fronteras exteriores con el fin de controlar los flujos migratorios.⁵²

2.2 Críticas a la externalización de las políticas migratorias: el eurocentrismo y el enfoque securitario

La externalización de las políticas de inmigración tiene sus ventajas en términos de una gestión eficiente de los flujos y compromiso compartido de un fenómeno entre los Estados de origen y de recepción. Sin embargo, los más críticos plantean cómo esta nueva orientación política está afectando a los terceros países y los inmigrantes, particularmente a aquellos que necesitan protección internacional. El enfoque de la UE ha sido tachado de innecesariamente eurocéntrico, en el sentido de que sólo beneficia a la Unión y sus Estados miembros.

Como resultado de la comunitarización creciente, a nivel de las políticas y legislaciones de los Estados miembros también se está desarrollando la necesidad de converger en materia de control de las migraciones. Esta convergencia encuentra, como base común, el momento en que los migrantes expresan su deseo potencial de emigrar. Así, las primeras acciones de externalización que desarrollan los funcionarios del JAI se expresa con el llamado enfoque de control remoto, centrado según Lavenex en buscar mecanismos de controlar la migración previamente a que los potenciales migrantes atraviesen sus fronteras estatales. La principal crítica que existe en el debate se centra en la unilateralidad del enfoque de la UE, que enfatiza el control y la lucha contra la migración irregular frente a otro enfoque que vincule migración y desarrollo.⁵³ El énfasis

52 Véanse, LINDSTRÖM, Channe, “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?” *Social Policy & Administration*, vol. 39 n° 6, 2005, 587-605, DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009. ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community”, en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.

53 Véanse, entre otros, LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, op cit., 2004, pp. 417-443. STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?*, Uppsala, April 2004, BENDEL, Petra, “Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?” *Migration Letters*, vol. 2, n° 1, 2005, pp. 20-31. KOFF, Harlan, “Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration” *European Integration*,

en el control descuida aspectos importantes, como la promoción de la migración legal y los aspectos humanitarios, tales como las necesidades de los inmigrantes que necesitan protección internacional. Además, el enfoque eurocéntrico descuida las necesidades de los países de origen, que ya sufren desigualdades y la falta de infraestructuras.

Defendiendo una filosofía más proactiva en materia de migración, Sterkx afirma que la externalización se ha centrado unilateralmente en la exportación del control de la migración, en lugar de hacerlo en las causas más profundas del acto migratorio. Una cita de un funcionario de la Comisión, en un artículo de Sterkx publicado en 2004, es bastante explícita: “(...) No hay progreso en la UE y los Estados miembros no quieren avanzar en la política de migración. Acaban pasando la responsabilidad a un montón de países. La base es la falta de voluntad de avanzar en el plano interno, y por eso se desplazan a otros países. Los terceros países tienen que hacer el trabajo que no son capaces de hacer (...)”.

Las operaciones conjuntas de control fronterizo han tenido bastante éxito en reducir el número de inmigrantes en situación irregular (la categoría de “inmigrantes no-deseados”). Sin embargo, las políticas migratorias cada vez más restrictivas en Europa sólo llevan a buscar rutas alternativas, a menudo más peligrosas, para entrar en Europa. Rodier⁵⁴ argumenta que los controles más fuertes en las fronteras exteriores de la UE, en lugar de resolver el problema de la migración no deseada, provocan más bien un movimiento de las propias fronteras mediante la proyección de migrantes en países vecinos. Esto es problemático porque las personas necesitadas de protección internacional están en riesgo de que se les prive de su derecho. C. Lindström⁵⁵ critica

vol. 27, nº 4, 2005, pp. 397-415 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605. VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, nº. 12. University of Southern Denmark, 2005, BALDWIN-EDWARDS, Martin “Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icaria/ IEmed, 2009, pp. 367-384, LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350. RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies” - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006, DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009, RIJPM, Jorrit, y CREMONA, Marise, *op cit.*, 2007, WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 nº 2, 2008, pp. 253-271, DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 113-130, KRUSE, Imke *The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Disponible en: <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf><http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.

54 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

55 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605.

específicamente el hecho de que una mayor atención en el control de la migración está poniendo en riesgo la aplicación del derecho de no devolución en situación de riesgo, como ocurre con solicitantes de asilo, que a veces son enviados de regreso a sus países de origen. C. Boswell⁵⁶ pone de relieve los efectos secundarios de las políticas restrictivas de migración de la UE, y sostiene que los esfuerzos por restringir el acceso de los inmigrantes han llevado a un aumento de la migración “ilegal”, y no lo contrario.

Dover⁵⁷ también critica la perspectiva securitaria sobre la inmigración, y sostiene que las políticas de la UE hacia el África subsahariana son contraproducentes, tanto en términos de costes de transacción más elevados como en peligro físico, ya que se ven obligados a buscar nuevas rutas. Como consecuencia de las políticas restrictivas de la UE, se ha incrementado la proporción de migrantes que intentan entrar ilegalmente en la UE, mientras el número de quienes deseen entrar ha permanecido igual. Dover⁵⁸ señala que muchos de los migrantes ilegales desconocen los canales más apropiados para entrar en territorio de la UE y, por lo tanto, entran ilegalmente de forma no intencional.⁵⁹ Al no permitirles un acceso legal, la UE contribuye a la inseguridad económica y social de la región, en lugar de promover el desarrollo (como oficialmente afirma estar haciendo, por ejemplo en los Planes de Acción de la PEV).⁶⁰ Siguiendo el mismo argumento, Rodier⁶¹ observa que cuanto más terceros países estén convencidos de introducir mecanismos de control en sus propias fronteras, puede aumentar la inestabilidad de la región, con mayores riesgos de abuso de los derechos humanos.

Koff⁶² examina el enfoque de la UE en el contexto de la ampliación, y afirma que la amenaza de los movimientos incontrolados de migración irregular no está demostrada. El autor afirma que, al centrarse unilateralmente en el aspecto de la seguridad en política migratoria, el riesgo real es promover la migración irregular, favoreciendo también las acciones de los traficantes de personas y otras organizaciones criminales. Esta situación aumenta -en lugar de reducir- la seguridad pública y humana.

En esta misma línea crítica del enfoque seguido por la UE, Dover⁶³ afirma que las políticas de exclusión de la UE para los nacionales de África subsahariana son racistas,

56 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

57 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

58 *ibídem*

59 Véase también RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

60 “Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia” Comunicación de la Comisión, COM (2004) 373 final

61 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

62 KOFF, Harlan, *op cit.*, 2005, pp. 397-415

63 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

pues se los percibe como inadecuados para la ciudadanía europea a causa de su origen. Este racismo sistemático se ve reforzado por la tecnología de control de la migración que (más o menos) mantiene lejos de manera eficaz a los inmigrantes no deseados. La consecuencia de esta política reactiva es que se cumple el pronóstico: se radicalizan tanto los migrantes subsaharianos que tratan de entrar en la UE por vías inseguras e ilegales, como los nacionalistas de derecha en la UE, que ven cómo se retroalimenta su argumento de invasión y descontrol. En este mismo sentido, Van Munster⁶⁴ se refiere al “marco técnico-gestor de la inmigración” y pone de relieve los peligros de ver la migración como un problema que puede resolverse fácilmente mediante soluciones tecnológicas orientadas por la gestión del riesgo. Cuando la inmigración se piensa sólo en términos de los riesgos, se reduce la posibilidad de entender más profundamente el fenómeno complejo socio-económico, y los medios para poder deliberar en términos de lo positivo y lo negativo de sus consecuencias.

Las críticas al enfoque eurocéntrico se han centrado básicamente en las políticas de readmisión. Según Sterkx,⁶⁵ el hecho de que el acuerdo es recíproco y, por lo tanto, obliga a ambas partes a readmitir expresa una gran hipocresía por parte de la UE. Esto es porque, lógicamente, es improbable que se dé el caso de que un Estado miembro de la UE tenga que readmitir a un migrante irregular procedente de un tercer país. Esta es la principal razón de las dificultades que ha tenido la UE de convencer a los terceros Estados para que firmen dichos acuerdos.⁶⁶ Otra hipocresía por parte de la UE se manifiesta en el hecho de que la UE proclama la aplicación de los derechos humanos, pero lo hace sólo para sus propios ciudadanos, descuidando a los procedentes del exterior.⁶⁷ Esta política de “doble moral” es vista por parte de los países de origen como uno de los principales obstáculos para el buen entendimiento. ¿Cómo se puede discriminar aquello que es digno de ser tratado de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y lo que no?

Además, apenas se tienen en cuenta los criterios para la selección de los países con los que negociar acuerdos de readmisión.⁶⁸ Por ejemplo, la UE debería examinar el historial de derechos humanos del país con el que está negociando un acuerdo de readmisión para garantizar un regreso seguro de los repatriados. Esto casi nunca se realiza y puede tener graves consecuencias para los individuos que son devueltos.⁶⁹

64 VAN MUNSTER, Rens, *op cit.*, 2005.

65 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004.

66 Véase también F. Trauner y I. Kruse (2008).

67 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

68 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004

69 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 y RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

Debenedetti⁷⁰ pone de relieve la responsabilidad de la UE y sus Estados Miembros en el proceso de readmisión. El hecho de que muchos países terceros tienen un pésimo historial en materia de derechos humanos (Libia por ejemplo) pone en peligro la vida de los migrantes repatriados a sus países de origen. Estas realidades apenas son tomadas en cuenta por la UE a la hora de firmar acuerdos de readmisión.

Como sabemos, las cuestiones relativas a la inmigración han adquirido creciente importancia en la Política Europea de Vecindad (PEV). En este marco, Rodier⁷¹ señala que, si bien los planes de acción deben reflejar los intereses de ambas partes, esta condición no se cumple en materia migratoria. La UE se centra en sus propios beneficios, que incluyen medidas para limitar los flujos migratorios no deseados y sólo acoger a migrantes de mano de obra altamente cualificada. Muchos países involucrados en la cooperación con la UE están obligados (a través de la llamada “condicionalidad”) a desarrollar un sistema de gestión que evite o pare los flujos migratorios.⁷² Basándose en esta constatación, S. Wolff⁷³ argumenta que la PEV es básicamente una política que establece un sistema de compensación (*trade-off system*) en el sentido que la UE concede la posibilidad a los países socios de acceder al mercado interior de la UE y a sus programas si se cumplen sus peticiones, siempre enfocadas a garantizar una seguridad en la región y en beneficio de la UE.⁷⁴ Por lo tanto, si los planes de acción incluyen cláusulas de condicionalidad y promueven la subordinación de los países vecinos a los intereses de la UE, uno tiene elementos para poner en duda la forma en cómo se implementa realmente la igualdad y el diálogo. Lavenex y Uçarer⁷⁵ van más allá, y argumentan que las políticas migratorias restrictivas y las cláusulas de condicionalidad que la UE utiliza en sus acuerdos con otros países podrían ser perjudiciales para su imagen en el mundo exterior. La integridad de Europa podría disminuir considerablemente si continúa con la lógica de beneficio propio en lugar de activar mecanismos para realmente ayudar a los países necesitados.

Es evidente que existe una contradicción entre la soberanía de los Estados para seleccionar a los migrantes que quieren entrar en su territorio, y la responsabilidad de los países desarrollados hacia los subdesarrollados en el contexto de los derechos

70 DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009.

71 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

72 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 y RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

73 WOLFF, Sarah, *op cit.*, 2008, pp. 253-271

74 WOLFF, Sarah. y ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?” en S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 117-134.

75 LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443

humanos. En este marco, Dover⁷⁶ señala que algunos aspectos del enfoque de la UE a la migración contradicen la Declaración de los Derechos Humanos y el Tratado de la Unión Europea (que sigue a los pronunciamientos de las Naciones Unidas). La UE debe, de acuerdo con las declaraciones internacionales, ayudar a las personas en su región de origen o mediante la concesión de acceso a los miembros de la UE. Al situar la responsabilidad de los gobiernos en los Estados de origen de los riesgos, la UE hace caso omiso de sus propias responsabilidades frente a terceros países, y también se pierde la oportunidad de importar los trabajadores inmigrantes que tanto necesitan. Un ejemplo de la transferencia de la responsabilidad, y de ahí un ejemplo de externalización de políticas, es el caso de los acuerdos de readmisión.

Rijpma y Cremona⁷⁷ se centran en el valor fundamental del imperio de la ley que la UE trata de promover y defender, y argumentan que constituye un reto en la externalización de su política migratoria. La dificultad de cooperación con terceros países en cuestiones relacionadas con la migración, desde el punto de vista del derecho es la falta de normas comunes y garantías entre las partes.

Una vez identificadas las principales críticas al enfoque demasiado solipsista de la UE, veamos cuáles son los factores que se discuten, en el debate actual, en torno a cómo se explica la externalización y cómo afecta a su desarrollo.

2.3 Factores que explican la externalización y afectan su desarrollo

Hemos identificado al menos tres que explican la externalización de las políticas e influyen en el desarrollo de esta nueva orientación. En primer lugar, los geopolíticos; en segundo lugar, el contexto de Schengen y la ampliación de la UE; el tercero es la arena doméstica, incluyendo el desarrollo de control migratorio pero también el aumento de partidos de extrema derecha, con discursos anti-inmigrantes, y otras restricciones que encuentran los decisores políticos en materia de migración.

2.3.1 Factores geopolíticos centrados en el desarrollo

En el espacio euromediterráneo, existen diversas tipologías de factores que tienen un impacto en el desarrollo de la externalización de las políticas migratorias. En primer lugar, para los países de la orilla norte del Mediterráneo, las proyecciones demográficas

76 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130.

77 RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise, *op cit.*, 2007.

y económicas en relación con los países del sur del Mediterráneo parecen sugerir que una política de ayuda al desarrollo destinada al mantenimiento de la fuerza de trabajo de estos países “in situ” no es una estrategia política sostenible. Este será especialmente el caso puesto que los países del norte del Mediterráneo seguirán necesitando una constante llegada de trabajadores,⁷⁸ convirtiendo la gestión migratoria en necesidad. Así, el crecimiento del sistema migratorio euromediterráneo hacia el sur requiere cada vez mayor participación de países subsaharianos de África, y está obligando al abandono de un enfoque estrecho, centrado exclusivamente en el control. Para diseñar otro más flexible, es perentorio prever una alternativa política que considere al menos dos dimensiones: la dinámica de los mercados de trabajo y una relación positiva entre la migración y el desarrollo.

Este enfoque comienza a ser percibido como necesario en la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migraciones, celebrada en noviembre de 2007, que establece el principio fundamental del reconocimiento de los beneficios económicos y sociales que puede aportar la migración regular, tanto para los países de origen, de tránsito, como de destino. Además, el acuerdo pone de relieve la importancia de fortalecer la gestión conjunta, a través de la responsabilidad compartida, con un enfoque más global y equilibrado. En términos de objetivos más concretos, se hace hincapié en la necesidad de acelerar los procedimientos relacionados con el proceso migratorio y promover la migración regular dentro de la zona euromediterránea, teniendo en cuenta los respectivos mercados de trabajo.⁷⁹

Siguiendo esta línea, también cabe señalar el importante cambio que se está produciendo estos últimos años en la conceptualización de las relaciones entre movilidad y desarrollo. Frente al paradigma de “más desarrollo para menos migración”, ahora hay una mayor conciencia acerca de las relaciones entre la movilidad y el desarrollo socio-económico. En esta nueva conceptualización, la relación entre políticas migratorias y cooperación al desarrollo no tiene por objeto reducir la presión migratoria, sino más bien optimizar el impacto positivo de la migración en los países de origen y de destino.⁸⁰

En este nuevo marco conceptual, es especialmente relevante constatar cómo se

78 COLLYER, Michael, “The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004.

79 EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Disponible en: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119_Conclusoeseuromed.htm

80 Véanse, entre otros, los trabajos recientes: FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icaria/ IEmed, 2009, pp. 267-283, y BALDWIN-EDWARDS, Martin, op cit.2009, pp. 367-384.

consolida la idea de que el nexos causal entre la migración y el desequilibrio económico Norte / Sur se deriva de la ampliación del libre comercio y la globalización. Este hecho debe ser la premisa que oriente la definición de la cooperación euromediterránea. En consecuencia, se está convirtiendo en algo incongruente el separar las políticas migratorias de las políticas de desarrollo de los países de origen. Ambas mantienen un vínculo cada vez más geoestratégico.

Este cambio de paradigma, de “más desarrollo para menos migración” a “una migración mejor para aumentar el desarrollo”, se ha integrado a la retórica oficial europea con el lanzamiento del Enfoque Global de la Migración de la Comisión⁸¹. Tuvo sus primeros escenarios prácticos en la organización de las dos conferencias Euro-Africana de Rabat y Trípoli y, más recientemente, en la propuesta de la migración circular y asociaciones de movilidad.⁸² Debemos tener en cuenta que la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006, fue uno de los primeros y, al menos simbólicamente, el más claro intento de mostrar las prioridades europeas durante este próximo período: impulsar el expediente de desarrollo y animar a los países africanos en las estrategias de política exterior relacionados con la migración.⁸³

A su vez, existe una creciente necesidad de acuerdo entre los países del sur del Mediterráneo en cuanto a la regulación de los flujos migratorios. Esta necesidad surge sobre todo del aumento de los flujos indeseados, tanto los que usan la vía marítima como la terrestre o aérea. Estas nuevas dinámicas migratorias obligan a los países de tránsito (y en ocasiones también de destino, como Marruecos) a readaptar su papel y volver a diseñar su agenda de prioridades cuando se introduce la dimensión exterior de las políticas migratorias.

Existen otros factores que explican la externalización de las políticas migratorias. En la UE, la migración se ha convertido en una parte de la política exterior. Este proceso se inició con el programa de Tampere, que diseñó los primeros contornos de un espacio de libertad, seguridad y justicia, siguiendo un nuevo enfoque que prevé la exploración de los vínculos entre la migración, el comercio y la cooperación política como instrumentos para reducir los “factores de empuje” que caracterizan a los Estados

81 CONSEJO EUROPEO, *Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15/16 Diciembre 2005.

82 EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>

83 AUBARELL, Gemma, “Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes”, *Mediterranean Yearbook*, Med.2007, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>

de origen.⁸⁴ Sin embargo, Tampere también introdujo un criterio según el cual los terceros países se podían implicar en la gestión de la migración, junto a los de origen, para llevar a cabo tareas de control de fronteras y readmisión de emigrantes.⁸⁵ Más tarde, la Comisión promovió esta dimensión exterior y amplió los campos de acción para abordar las causas de origen (*root-causes*) de la migración.⁸⁶ En 2005, el enfoque global de la migración⁸⁷ refuerza la necesidad de una estrategia amplia y coherente, que abarque simultáneamente la lucha contra la inmigración irregular y la cooperación con terceros países, poniendo especial énfasis en los vecinos del sur y del este de la UE. En términos generales, podemos concluir que la incorporación de la migración a las agendas de política exterior de la UE revela un intento constante geopolítico de equilibrar la cooperación con las agendas de seguridad y de desarrollo.

2.3.2 El contexto de Schengen y la ampliación de la UE: transferencia de políticas y condicionalidad

Uno de los factores que afectan directamente el desarrollo de la externalización de las políticas migratorias es la realización de las cuatro libertades de circulación (mercancías, servicios, capitales y personas). Este paso hacia una Europa más integrada comenzó muy temprano, en 1985, cuando el espacio Schengen sin fronteras interiores se estableció entre algunos Estados de Europa Central. El paquete de Schengen y la legislación secundaria derivada de ella se han convertido en parte integrante de los Tratados de la UE, con sucesivas ampliaciones. La libre circulación de personas dentro de la UE abolió las fronteras interiores, y ha hecho los Estados-nación más vulnerables a las consecuencias y los efectos de la migración. Esto plantea problemas de seguridad para los gobiernos, puesto que ya no controlan las fronteras internas de la UE. Para compensar esto, las medidas de seguridad adicionales se han puesto en marcha en las fronteras exteriores de la UE.⁸⁸

84 Tampere European Council 15/16 October 1999. Towards A Union of Freedom, Security and Justice.

85 The strategy of returns can be followed in COM (2002) 175 final. Green paper on a community return policy on illegal residents and Presidency Conclusions. Seville European Council, 21 and 22 June 2002.

86 COM (2002) 703 final. Communication on Integrating Migration in the European Union's Relations with Third Countries.

87 28 Brussels European Council, 15/16 December 2005, Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean.

88 MISILEGAS, Valsamis, "The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers", en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64

Asimismo, un “giro espacial” ha tenido lugar en la UE con la aparición de nuevas fronteras y espacios, debido a su ampliación. Con algunos de los nuevos países vecinos, la relación es muy asimétrica en términos del nivel de desarrollo, y esto también contribuye a un enfoque en temas de seguridad y a la creación de nuevos tipos de fronteras entre un “ellos” y un “nosotros”. Además, también en el contexto de la europeización, es cada vez más importante para el número creciente de Estados miembros, y para la UE en si misma, tener buenas relaciones con los Estados de origen. Como hemos visto, la Política Europea de Vecindad (PEV), desarrollada a partir de 2004, podría ser un ejemplo de la promoción de buenas relaciones con los países vecinos.

La idea de la “Europa Fortaleza “ ilustra la otra cara de la moneda, es decir: el miedo a la migración a gran escala, sin control. Este temor está muy relacionado con el impacto negativo que la migración incontrolada podría tener en la cohesión social de los Estados miembros y la UE en su conjunto. Esta atmósfera de temor y de incertidumbre puede afectar a las políticas dirigidas a controlar la inmigración y llevarlas hasta el extremo más restrictivo del espectro.⁸⁹ Pero incluso antes de la adhesión de los nuevos Estados, la UE amplió su régimen de seguridad con la finalidad de reducir la importación de determinados riesgos de seguridad interna (como la delincuencia organizada y el movimiento incontrolado de la población). Esta manera de tratar el tema migratorio está agravando el déficit democrático de la UE.

Por otro lado, la UE tiene interés en mantener buenas relaciones con otros Estados, con el fin de promover una adaptación de la cultura política y social democrática y liberal. Esto es especialmente cierto para los países que participan en una negociación de acceso con la UE, y se espera que adopten el acervo de la UE (en un principio el acervo de Schengen, que fue incorporado en el ordenamiento jurídico de la UE con el Tratado de Amsterdam). Lavenex y Uçarer⁹⁰ utilizan el marco de la transferencia de políticas para examinar cómo la UE influye en los Estados no-miembros vecinos, dándoles incentivos para adaptar sus políticas a las de la UE. Las formas de adaptación incluyen la emulación unilateral, la adaptación de la externalidad y la transferencia de políticas a través de la condicionalidad. Además, el grado de ajuste o desajuste entre las políticas de la UE y los acuerdos internos en el tercer país, los patrones nacionales de interés en el país tercero y los costes de la no adaptación en los terceros países tienen un impacto en la forma y el éxito del proceso de transferencia de políticas.

La “condicionalidad” ha sido utilizada por la UE con el fin de inducir al cumplimiento. Es básicamente una estrategia para reforzar la recompensa, en el sentido de que la UE premiará a los Estados de origen si cumplen las condiciones; alternativamente, retendrá la recompensa si no lo hace. Esta estrategia se utiliza a menudo por la UE en la promoción de la adaptación del acervo de la UE de los países terceros que participan en las negociaciones

89 GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.

90 LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443.

de adhesión. Sin embargo, para que la condicionalidad tenga éxito es necesario cumplir con algunos requisitos. En primer lugar, la norma que se transfiere tiene que ser determinada y clara; y, en segundo lugar, el valor atribuido a la recompensa esperada y la rapidez con la que se obtendrá; finalmente, en tercer lugar, la promesa / amenaza de la UE tiene que ser muy creíble. Lavenex y Uçarer⁹¹ dan ejemplos de los mecanismos de la política de transferencias de la UE a los Estados no miembros. Se clasifican cinco grupos de países, en función de su vínculo con la UE. Por ejemplo, Turquía y los países balcánicos, que tienen una preasociación de adhesión con la UE, han aumentado su cooperación con la Unión respecto a la política migratoria. La adaptación con el acervo comunitario en materia de asilo y la inmigración se ha convertido en una parte integrante al preparar la adhesión de Turquía. La situación es similar para los países de la antigua Yugoslavia. Además, la dinámica de los cambios introducidos en la pre-adhesión de los países son similares a las de los nuevos Estados. Estos últimos se vieron obligados a adaptar el acervo de la migración con el fin de obtener acceso a la Unión. La decisión de aplicar el acervo de la UE tiene fuertes elementos de adaptación por parte de “condicionalidades inoportunas”, en el sentido de que la vinculación de la transferencia de políticas con el objetivo primordial de adherirse a la UE lleva a costes de restricción de la no adaptación. Por tanto, tiene un efecto “adormecedor” para la oposición en el ámbito doméstico. La adaptación del acervo de la UE a los terceros países es importante para la UE, ya que le permite controlar con más eficacia los flujos migratorios procedentes de dichos países. El objetivo es, básicamente, prevenir y desviar la circulación de la población en la UE, con el resultado de crear una “zona tampón” (*buffer zone*) en torno a la Unión.⁹²

En resumen, el marco de Schengen y la ampliación de la UE parecen haber afectado al desarrollo de una dimensión externa de la política de inmigración de la UE. En primer lugar, la abolición de las fronteras interiores en el territorio de la UE ha hecho a los Estados naciones más vulnerables a las consecuencias y los efectos de la migración. Para compensar esto, las medidas de seguridad adicionales se han puesto en marcha en las fronteras exteriores de la UE. En segundo lugar, es cada vez más importante para los Estados miembros y para la misma UE tener buenas relaciones con los no miembros, con el fin de evitar, entre otras cosas, la sensación de amenaza permanente con el envío de migrantes. En efecto, el miedo al movimiento incontrolado de la población en el territorio de la UE ha promovido políticas más restrictivas y la cooperación con terceros países en la gestión de los flujos migratorios.

2.3.3 Factores del ámbito estatal

91 *ídem*

92 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605

Factores procedentes del nivel estatal también han contribuido al desarrollo de la externalización de las políticas migratorias en la UE. En este contexto, un aspecto fundamental que influye directamente en la orientación política es la aparición de nuevos partidos de derecha. Boswell⁹³ sostiene que, desde la década de 1980, los partidos políticos han estado compitiendo para obtener apoyo electoral con la promesa de restringir la migración no deseada, y que la redefinición de la migración en un discurso de la seguridad y la amenaza (la “Europa Fortaleza”) ha abierto vías de entrada para las fuerzas xenófobas.⁹⁴ Sin duda, la aparición de partidos radicales de derecha populista, caracterizados por la xenofobia etnonacionalista y el populismo antisistema, ha influenciado muy directamente el discurso político reactivo de los partidos tradicionales. Especialmente cuando el partido ha entrado a formar parte del gobierno.⁹⁵

Además de la vía rápida que la inmigración ha supuesto para los partidos de extrema derecha, canalizando los miedos e incertidumbres que genera el tema migratorio, existe un segundo factor, muy vinculado al primero: un vínculo cada vez más pronunciado entre política migratoria y opinión pública negativa. Así, la percepción negativa no se genera tanto por la inmigración, sino por su gestión y gobernabilidad.⁹⁶ De ahí que una política reactiva, más centrada en la seguridad y en los intereses de la ciudadanía, tenga mejor acogida.

Estos dos factores han contribuido sin duda a buscar alternativas de orientación política para la gestión de la inmigración, favoreciendo la externalización de políticas y haciendo visible la disposición de la UE y los Estados miembros a forzar la participación de los países de origen en el control de flujos migratorios; ya sea alentándolos o forzándolos a cooperar, bajo una estrategia de condicionalidad, como hemos visto. El discurso legitimador para externalizar las políticas radica en este caso en mostrar que las medidas de política interna no bastaron para abordar el problema migratorio.

Existe un tercer factor doméstico importante. La dinámica institucional, a nivel estatal, ha tenido un impacto en la externalización. Joppke,⁹⁷ por ejemplo, argumenta que es la soberanía limitada la que puede explicar por qué los Estados aceptan la inmigración no deseada. En Europa, las limitaciones legales y morales han impedido que los Estados puedan llegar a cumplir la migración cero desde que se cerrara la vía de contratación

93 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

94 Sobre el tema de los discursos políticos relacionados con la gestión de la inmigración en general, y el populismo y tradicionalismo creciente, véase el trabajo de R. Zapata-Barrero (2009c)

95 ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta, 2009c.

96 Esta es la “hipótesis de la gobernabilidad” que defendemos en otro lugar Zapata-Barrero, Ricard, *op cit.*, 2009b, pp. 15-31

97 JOOPKE, Christian, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration” *World Politics*, vol. 50 nº 2, 1998, pp. 266-293

de inmigrantes. En gran parte, esto se debe a que los tribunales han invocado los derechos de los inmigrantes y sus familias, en abierta oposición a los gestores políticos restrictivistas⁹⁸.

Sobre esta base, Guiraudon⁹⁹ sostiene que el diseño y la implementación de políticas han desarrollado una dimensión vertical desde la década de 1980, y que el marco de negociación constante (*venue-shopping framework*) es el más adecuado para gestionar los plazos, la forma y el contenido de la cooperación europea en el ámbito de las políticas de migración. Este marco supone que los gobiernos han eludido las restricciones nacionales en el control de la migración mediante la creación de mecanismos de cooperación transnacional respaldados por el Derecho y los funcionarios encargados del control.¹⁰⁰ En otras palabras, las limitaciones en el ámbito estatal (restricciones legales y logísticas) para gestionar un fenómeno global en cuestiones de control de la migración han promovido una “fuga” de los actores nacionales hacia el ámbito intergubernamental que supone la externalización. El gran problema es que en este último escenario, no restringido por los organismos supranacionales, hay ahora poca transparencia. Por tanto, es un contexto idóneo para reforzar las políticas reactivas frente a las proactivas. Este escenario de externalización promueve actualmente un enfoque de control remoto, y se convierte en principal obstáculo para reorientarlo hacia un enfoque más proactivo, basado en el desarrollo y en las “causas de origen”.

3 MODO DE CONCLUSIÓN: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

La nueva orientación política de gestión de flujos migratorios llamada “externalización” requiere sentar los términos de un nuevo debate normativo, basado en la idea expuesta por Zolberg¹⁰¹ de que existen “políticas remotas” (*remote policies*). Este tipo de orientación política todavía requiere reflexión normativa, ya que, de alguna manera, desafía el marco tradicional del debate sobre las migraciones. Además, dado que este problema está relacionado con un acto de externalización de las fronteras, hay implicaciones en relación con la extensión de la soberanía de los Estados que aún no se han debatido desde una perspectiva normativa. Junto con el debate sobre la externalización viene,

98 Véase también BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683, y LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

99 GUIRAUDON, Virginie, *op cit.*, 2000, 251-271.

100 *ibídem*

101 ZOLBERG, Aristide “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, en C. Hirschman, P. Kasinitz y J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.

pues, un debate teórico que requiere una reflexión más profunda sobre la gobernabilidad y la soberanía estatal. Cabe también recordar que la relación entre los dos países, a pesar de nombrarse como relación bilateral, es asimétrica; expresa una relación de poder desigual y una unilateralidad *de facto*.¹⁰² De hecho, debemos partir de la premisa de que el movimiento de personas no es problemático en sí, ni debería ser materia de discusión, salvo si tiene tres dimensiones que generalmente van juntas:

- a) Una dimensión política, porque la mayoría de personas se mueven desde Estados no democráticos -o con dificultades de consolidación democrática- a democracias consolidadas.
- b) Una dimensión económica, un movimiento entre el tercer mundo, o países en vías de desarrollo, hacia economías consolidadas.
- c) En tercer lugar, una dimensión social evidente: es un movimiento de personas atraídas por nuestros sistemas de bienestar y derechos sociales. Dicho de otro modo, el movimiento de personas entre democracias avanzadas, economías similares y derechos sociales mínimos no forma parte de la problemática del movimiento de personas.

La segunda cuestión teórica que suscita esta nueva orientación política es el impacto que genera en las relaciones internacionales la definición de un nuevo tipo de relación, basado no en el comercio, ni tampoco en la defensa, sino en el movimiento humano. La transformación del movimiento humano en un asunto geopolítico es algo nuevo, con implicaciones éticas globales evidentes.¹⁰³ En efecto, países de origen y de recepción están en el proceso de desarrollo de sus respectivas políticas exteriores, considerando las cuestiones relacionadas con la migración y siguiendo las pautas de cooperación de las relaciones bilaterales/multilaterales. Como punto de partida, según el área geográfica del Mediterráneo donde nos situemos, podemos afirmar que las políticas de migración no han sido lo suficientemente eficaces para establecer una estrategia común Euro-Mediterránea. En contraste, las políticas a nivel nacional (tanto en el Norte como en el Sur) se están desarrollando en varios campos, como los asuntos de relaciones exteriores, cooperación al desarrollo o programas de control de fronteras. En este sentido, además de la dinámica Euro-Mediterránea, otros procesos multilaterales han sido simultáneamente activos en este campo, creando así un escenario de *estrategias solapadas*¹⁰⁴ que a pesar de dar prioridad a la cuestión de la

¹⁰² ZAPATA-BARRERO, Ricard, "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12 n° 1, 2007, pp. 85-90.

¹⁰³ Véase, por ejemplo, el monográfico especial dedicado a los nuevos debates sobre ética de las migraciones en ZAPATA-BARRERO, Ricard, y PÉCOUD, Antoine (eds) "*New perspectives on the Ethics of International Migration*", *special issue de American Behavioral Scientist*, vol. 56 n° 9, 2012.

¹⁰⁴ Véase: AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard, y ARAGALL, Xavier, "New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and

migración, no ofrecen un marco homogéneo para encontrar soluciones. Al conceder la sede de la Unión Mediterránea a Barcelona, y tras las llamadas revoluciones de la primavera árabe, es tiempo de diagnósticos para conformar una nueva agenda relacionada con la movilidad humana.¹⁰⁵ La interpretación de la movilidad humana en el área mediterránea determina los fundamentos de las respuestas políticas a este fenómeno global.

its Relationship with Euro-Mediterranean Process”, *Euromesco Papers*, Paper 79 (Febrero), 2002, y ARAGALL, Xavier, MUIXÍ, Marta y BURGOS, Marta, “Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones”, en R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo (eds.), *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 105-142.

105 Los principales temas ya fueron discutidos en ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Borders in motion. Concept and Policy Nexus”, *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, nº 1, 2013, pp. 1-23.

Bibliografía

- ARAGALL, Xavier, MUIXÍ, Marta y BURGOS, Marta, “Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones”, en R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo (eds.), *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 105-142.
- AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard, y ARAGALL, Xavier, “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with Euro-Mediterranean Process”, *Euromesco Papers*, Paper 79 (Febrero), 2002
- AUBARELL, Gemma, “Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes”, *Mediterranean Yearbook, Med.2007*, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>
- BALDWIN-EDWARDS, Martin “Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icària/ IEMed, 2009, pp. 367-384
- BENDEL, Petra, “Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?” *Migration Letters*, vol. 2, nº 1, 2005, pp. 20-31.
- BIGO, Didier y GUILD, Elpeth, “Policing at distance: Schengen visa policies”, en (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.
- BIGO, Didier, “The Möbius ribbon of internal and external security (ies)”, en M. Albert, M., Jacobson, D., y Y. Lapid (eds.) (2001) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London: University of Minneapolis Press.
- BOSWELL, Christina, “‘The External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, nº 3, 2001, pp. 619-683.
- COLLYER, Michael, “The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004
- COMISIÓN EUROPEA Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia” Comunicación de la Comisión, COM(2004) 373 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF>

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, Junio 2000
- CONSEJO EUROPEO “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, anexo 5 en *Conclusions of the Edinburgh European Council*, II-12 Bull EC 12-1992, Diciembre 2002,
- CONSEJO EUROPEO, *Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15/16 Diciembre 2005.
- DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florencia: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.
- DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 113-130.
- EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Disponible en: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119Conclusoeseuromed.htm
- EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>
- FERRER-GALLARDO, Xavier, y KRAMSCH, Olivier- Thomas, “El archipiélago -frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, en R. ZAPATA-BARRERO y X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.
- FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icaria/ IEmed, 2009, pp. 267-283
- GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.
- GEDDES, Andrew, “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe” *International Migration*, vol. 39 nº 2, 2001, pp. 21-42.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, nº 3-4, 2006, pp. 571-600.

- GUIRAUDON, Virginie, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping” *Journal of Common Market studies*, vol. 38 nº 2, 2000, 251-271.
- GUIRAUDON, Virginie, “Before the EU Borders: Remote Control of the ‘Huddled Masses’”, in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe’s Borders*, Brussels, Migration Policy Group, 2003.
- GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control” *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 2, 2000, pp. 163-195.
- HURWITZ, Agnes. “The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches”, paper presentado en la UNU-WIDER Conferencia “Poverty, International Migration and Asylum”, Helsinki, 27-28 Septiembre 2002 [el texto de la conferencia se puede encontrar en: <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>]
- JOPPKE, Christian, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration” *World Politics*, vol. 50 nº 2, 1998, pp. 266-293
- KOFF, Harlan, “Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration” *European Integration*, vol. 27, nº 4, 2005, pp. 397-415.
- KRUSE, Imke *The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Disponible en: <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf><http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>.
- LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 4, 2004, pp. 680-700.
- LAVENEX, Sandra, “Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe”, en De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.
- LAVENEX, Sandra “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, vol. 29, nº 2, 2006, pp. 329-350.
- LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, nº. 4, 2004, pp. 417-443.
- LINDSTRÖM, Channe, “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?” *Social Policy & Administration*, vol. 39 nº 6, 2005, 587-605.

- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.
- MISILEGAS, Valsamis, “The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers”, en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64.
- PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, nº 2, 2007, pp. 95-100.
- RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers. LAW*. European University Institute, 2007.
- RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies` - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006
- SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012
- SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.
- STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?*, Uppsala, April 2004.
- TRAUNER, Florian, y KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighborhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008.
- VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, nº. 12. University of Southern Denmark, 2005.
- WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 nº 2, 2008, pp. 253-271.
- WOLFF, Sarah. y ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?” en S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. The Hague, T.M.C Asser Press, 2011, pp. 117-134.

- ZAPATA-BARRERO, Ricard, “The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions”, *Mediterranean Politics*, vol. 12 nº 1, 2007, pp. 85-90.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community”, en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta, 2009c.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, y PÉCOUD, Antoine (eds) “New perspectives on the Ethics of International Migration”, *special issue de American Behavioral Scientist*, vol. 56 nº 9, 2012.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, y FERRER-GALLARDO, Xavier, (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Borders in motion. Concept and Policy Nexus”, *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, nº 1, 2013, pp. 1-23.
- ZOLBERG, Aristide, “The Archeology of ‘Remote Control’”, en A. Fahrmeir, O. Faron, y P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghahn Books, 2003.
- ZOLBERG, Aristide “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, en C. Hirschman, P. Kasinitz y J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.